

النَّظْمُ الدَّوْلِيُّ

دكتور/عبد الواحد محمد الفار
أستاذ القانون الدولي
ورئيس قسم القانون العام
بكلية الحقوق - جامعة السعيد

١٩٨٧ / ١٩٨٨



Bibliotheca Alexandrina



0030386

النَّظْمُ الدَّوْلِيُّ

دكتور/عبد الواحد محمد الفار
أستاذ القانون الدولي
ورئيس قسم القانون العام
بكلية الحقوق - جامعة أسبوط

١٩٨٨ / ١٩٨٧

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة

تزداد الصلات بين الشعوب يوما بعد يوما نتيجة للتقدم المذهل في وسائل المواصلات البرية والبحرية والجوية ، كما أن وسائل الاتصال الفكرى الحديثه - من كتب وصحف وأذاعه وتليفزيون - تعمل على ربط شعوب الدول المختلفة بأوثق الروابط الانسانية وتعمق لديهم الاحساس بوحدة المصير العالمى ، وتخلق بينهم رأى عام عالمى موحد يبيغى الحرب والدمار ويشد الأمن والسلام والرخاء .

من هنا أصبحت فكرة العالم الواحد هدفا يشهد المفكرون ويسعى اليه دعاة السلام وهذه الفكرة ولو أنها وليدة تفسيرات حديثة لمبادئ وحكم روحية قديمة الا أنها تعد نفس الوقت تسليما حقيقيا لمقتضيات بقاء الجنس البشرى، وحماية له من أخطار الحرب التى عانت البشرية منها - على مدى تاريخها الطويل - أحرانا - وآلما يعجز عنها الوصف ، والتى أصبحت - فى ظل التقدم النووى - شبحا يهدد المجتمع كله بالرعب والدمار ويهدد الحضارة الانسانية بالهدم والفناء .

ونحن وإن كنا لن نتناول - فى هذا المؤلف - مفهوم العالم الواحد كفكرة جدلية يدور حولها النقاش لاستجلاء مدى امكانية تحقيقها فى المستقبل القريب أو البعيد ، الا أن اهتمامنا الأساسى سوف يدور حول احدى الظواهر الهامة التى يعايشها الآن عالمنا المعاصر ، وهى ظاهرة التنظيم الدولى ، والآثار المترتبة عليها فى مجال العلاقات الدولية . سـ

السياسية منها أو غير السياسية .

وهذه الظاهرة ولو أنها حديثة العهد في نطاق العلاقات الدولية ، إلا أن التطور الذى لازمها منذ نشأتها حتى الآن - كان جذريا ، وسريعا وعميقا ، حتى أصبحت تمثل - بحسب - اتجاهها شابتا في السياسة الدولية ... بل وباتت تتركز على أسس ومبادئ تتواءم مع مقتضيات الترابط الدولى . وقد يصل بها الأمر في مرحلة تاريخية لاحقة الى تحقيق فكرة العالم الواحد التى مازالت تلهب خيال الفلاسفة والمفكرين ودماسة السلام العالمى .

ومن الواجب أن تشير - منذ البداية - أن فكرة التنظيم الدولى تختلف في مضمونها وطبيعتها والآثار الناتجة عنها عن مفهوم القانون الدولى بمعناه التقليدى فالأخير هو مجموعة القواعد التى تحدد حقوق وواجبات الدول سواء في وقت السلم أو في وقت الحرب ، أى مجموعة القواعد التى تخاطب السدول بوصفها وحدات سياسية ... أما فكرة التنظيم الدولى فهى تقوم على أساس انشاء تنظيم تعاونى دائم بين دولتين أو أكثر بموجب اتفاقية تبرم فيما بينها بهدف تأدية بعض الأغراض والاختصاصات ذات المصلحة المشتركة .

وإذا كانت قواعد القانون الدولى التقليدى قد بدأت ملامحها في الظهور - في رأى الكثير من الفقهاء (١) - ابتداءً من معاهدة وستفاليا سنة ١٦٤٨ ، فإن قواعد التنظيم الدولى حديثه العهد نسبيا .. فقد أشار الأستاذ الأمريكى أن اصطلاح التنظيم الدولى ظهر لأول مرة سنة ١٩٠٨ في مقال نشره الكاتب الألمانى " ولتر شوكنج " وترجم في نفس العام الى الفرنسية ونشر في المجلة العامة للقانون الدولى العام وأن

(١) راجع : د. سامى جنيته ، القانون الدولى العام ، الطبعة الثانية ص ٦٢ وأيضا د. على ماهر ، مذكرات القانسون الدولى العام - القاهرة - سنة ١٩٢٢ ص ٦٨ وأنظر رسالتنلسا للدكتوراه " أسرى الحرب " ص ٣٦ وما بعدهما .

العلامة الألمانية كان يقصد بهذا الاصطلاح استجلاء مظاهر التقارب والترابط والاتحاد بين الدول المختلفة للمصالح المشتركة بينهما ، ووصولاً الى اشباع حاجاتها المتبادلة ^(١) وعلى الرغم من حداثة العهد بقواعد التنظيم الدولي .. الا أن الفقه شغل نفسه لتأصيل تلك القواعد والعمل على تشييد نظرية عامة يمكن أن تكون معياراً للتطبيق على كافة مظاهر التعاون والترابط بين الدول . اذا كان من شأن هذا التعاون والترابط وجود هيئات دائمة تعمل على تحقيق الأهداف التي تسعى الى تحقيقها تلك الدول .

والواقع أن الفقه الدولي - وهو في سبيل تأصيل هذه النظرية - كان يأخذ في اعتباره ذلك التطور التاريخي الذي حدث في مجال العلاقات الدولية .. وذلك منذ بداية تنظيم تلك العلاقات بموجب معاهدة وستفاليا سنة ١٦٤٨ الى أن أنشئت عصبة الأمم بموجب معاهدة فرساي سنة ١٩١٩ ومنظمة الأمم المتحدة بموجب اتفاقية سان فرانسكو سنة ١٩٤٥ ففي خلال هذه الحقبة الزمنية ، شهد المجتمع الدولي تغييرات جذرية في المفهوم التقليدي للمبادئ التي قام عليها المجتمع الدولي فقد كانت العلاقات الدولية - خلال المرحلة الأولى من هذه الفترة - تقوم على أساس تنظيم العلاقة بين الدول الأوروبية حديثة النشأة ، التي قامت على أنقاض المجتمعات الإقطاعية وكان طابع هذه العلاقات هو الاحترام المتبادل للسيادة الوطنية لكل دولة منها ومن ثم كان اهتمام القانون الدولي في تلك الفترة ينحصر في تنظيم مسائل السلم والأمن بين هذه الدول ، وتنظيم تبادل البعثات الدبلوماسية ، والعمل على تدعيم العلاقات الودية وحسن الجوار ، وتنظيم الحدود التي تفصل بين القاليمها السـ آخر مثل تلك المسائل الشاغية مما يمكن القول معه أن قواعد القانون الدولي خلال هذه الفترة كانت شاغية الزمنية ، أي

(١) أنظر : د. بطرس غالي ، التنظيم الدولي - الطبعة الأولى سنة ١٩٥٦ مكتبة الانجلو المصرية ص ٧٣ .

يغلب عليها تنظيم العلاقات الدولية الشناخية أكثر من كونها تهتم بتنظيم العلاقات الدولية الجماعية (١) بينما شهدت المرحلة الثانية من هذه الفترة تطورا في العلاقات الدولية، على أثر التوسع الاستعماري للدول الأوروبية وما صاحب هذا التوسع من صراع حاد بين تلك الدول الأمر الذي أدى بها إلى عقد مؤتمرين دوليين أحدهما في برلين سنة ١٨٨٥ والآخر في بروكسل سنة ١٨٩٠ وفي هذين المؤتمرين تم الاتفاق بين الدول الأوروبية على بعض القواعد الجماعية التي تبرر لها التوسع في احتلال المستعمرات وتعمل على حماية أملاكها ومصالحها فهي تلك المستعمرات... وتقع أسس التنسيق فيما بينها لمنهج التنافس الضار في احتلال أقاليم الدول الأخرى ونتيجة لذلك فقد أنصرفت كل دولة من تلك الدول إلى تحقيق المغانم الاقتصادية والأقليمية لها من غير وازع، وأضحت الحرب وسيلة مشروعة تلجأ إليها الدولة كمظهر طبيعي لسيادتها... وكأداة لتنفيذ سياستها الوطنية وبذا جاءت القواعد التي تحكم العلاقات الدولية في نهاية هذه الفترة متمشية مع الأوضاع الاستعمارية، وفي وقت غابت فيه الشخصية القانونية لبلدان آسيا وأفريقيا وأمريكا اللاتينية التي لم يكن قد تلهم الاعتراف بها في الأسرة الدولية، ولأنك أن نشوب الحربين العالميتين الأولى والثانية يرجع بالدرجة الأولى إلى ما أدى إليه هذا الوضع من تنافس بين الدول، سواء للظفر باحتلال أقاليم دول أخرى ذات وفرة في المواد الأولية... أو احتلال أقاليم ذات مواقع استراتيجية تعزز قدرتها العسكرية، غير أن الدمار والجرب الذي حاق بالبشرية نتيجة هاتين الحربين أدى بالمجتمع الدولي إلى التوصل إلى صيغة جديدة في العلاقات الدولية يغلب عليها سمة التنظيم الجماعي وتبعاً لذلك فإن

(١) أنظر: الدكتور عبد الله العربيان، فكرة التنظيم الدولي بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد سنة ١٩٥٥ ص ٢٠٦ وما بعدها وراجع أيضا الدكتور حافظ غانم، المنظمات الدولية - القاهرة سنة ١٩٦٧ ص ٥ وما بعدهما.

الاستعمار بدأ ينحسر، وبدأت البلدان المستعمرة تستعيد شخصيتها الدولية وتدخل تبعاً في الأسرة الدولية ... وكان من الضروري - أراء هذا التغير في هكيل المجتمع الدولي - أن يتغير بالتالى هيكى القانون الدولي ونطاقه، بل الأساس الذى يقوم عليه ومن هنا جاء الاهتمام بوضع نظرية عامة لمواجهة الظاهرة الجديدة. فى العلاقات الدولية .. بل وبدأ بعض الفقهاء ينادى بأن القواعد التى تنظم هذه الظاهرة يجب أن تشكل فرعاً مستقلاً من القانون الدولي يطلق عليه اسم " قانون التنظيم الدولى " تكون مهمته حكم هذه الظاهرة من حيث المبادئ التى تستند عليها، ومن حيث كيفية انشاء الهيئات والمنظمات المناط بها تحقيق الأهداف التى تسعى اليها، ومن حيث كيفية سير هذه المنظمات وطبيعة العلاقات الدولية التى تنشأ فيما بينها وبين الدول الأعضاء أو بينها وبين المنظمات الأخرى (١).

وقبل دراسة هذا القانون يهمننا أن نشير بلمعه خاطفة الى موضوعين هاميين هما :

- أهداف التنظيم الدولى .
- الأحكام العامة للتنظيم الدولى ومصادرها وأساس الزامها .

أولاً : أهداف التنظيم الدولى :

تقوم فكرة التنظيم الدولى على أساس التضامنين والتعاون بين مجموعة من الدول فى سبيل المصالح المشتركة بينهما .. والمصالح المشتركة للدول فى ظل التنظيم الدولى تتلخص فى الآتى:

(١) أنظر : الدكتور محمد حافظ غاشم - مبادئ القانون الدولى العام - الطبعة الثالثة سنة ١٩٧٢ ص ٢٥ وما بعدها .

(١) المحافظة على السلام الدولى وذلك عن طريق تحريم الحرب وأعتبارها عملا غير مشروع وتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، ومنع أعمال العدوان .

(ب) تحقيق رفاهية الشعوب وذلك عن طريق التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والفنية ، كوسيلة لابد منها لتحقيق أسس السلام العالمى (١)

ولتحقيق ذلك فقد أصبح من الضرورى أن تتخلى الدول فى تعلماتها عن مبدأ الانفرادية فى مجال العلاقات الدولية الذى كان سائدا ، فى ظل القانون الدولى التقيدى ، وتلجأ الى الروح الجماعية التى تمثلها فكرة التنظيم الدولى ، حفاظا على مصالح السدول الأخرى ، وعملا على تحقيق مقتضيات التمساون والتفاهن بين الدول .

ومادامت المصلحة المشتركة لدول العالم ، والتى يهدف التنظيم الدولى الى تحقيقها تنحصر فى المحافظة على السلام العالمى وتحقيق رفاهية الشعوب . فمن الواجب أن نكشف بايجاز عن الدوافع التى أدت الى بلورة هذين الهدفين .

(١) المحافظة على السلام العالمى :

لا جدال ان فكرة التنظيم الدولى جاءت كرد فعل للمشكلة الحرب التى عانت البشرية منها أحزانا وآلاما يعجز عنها الوصف والمتتبع لتاريخ الحرب بوضفها ظاهرة مستمرة فى تاريخ البشرية . يلمس مدى ما أشارته هذه الظاهرة فى نفوس المفكرين والفلاسفة فى جميع الأزمان ٠٠٠ فى العصور القديمة نجد بعض

(١) راجع مذاكراتنا عن " التنظيم والقضاء الدولى " لطلبة الطرق الشالطة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة العام الجامعى ٧٦ - ١٩٧٧ ص ٣ وما بعدها .

المفكرين يذهب الى القول أن الحرب وهيفة دافعة من وظائف الوجود ..
الانسانى ،بينما ادعى البعض الآخر أنها ضرورية ونافعة أيضا
وقال آخرون أنها نظام الهى وتجربة سامية تمر بها الشعوب ،
بينما الغالبية مدمهم ما تشيره الحرب من الآلام والمحن والكوارث
للمجتمعات الانسانية التى تبتلى بها ،فأنصرف تفكيرهم الى
دراسة مشروعاتها والبحث عن الحلول التى تقلل منها أو تحذفها
ومن بين هؤلاء الفلاسفة أفلاطون وشيشيرون وأورليوس حيث كان
ينادى هؤلاء بوجوب استقرار السلم الى أطول مدة ممكنة
ويبنون معارضتهم للحرب على أسس أدبية وانسانية .

وعندما نزلت الأديان السماوية ولفت هي الأخرى من الحرب
مواقف متباينة ،فالدين اليهودى لم يحظر الحرب ،بل على العكس
من ذلك فقد أباحها ومجدها ،ولم يفع القيود على ممارستها أو
على طرق هذه الممارسة أو على أساليب القتال لقانون اليهود .
هو السن بالنس وريهم هو رب الانتقام .. والعهد القديم
اذ يروى الكثير من القصص عن حروب اليهود انما يؤيد تلك
الفكرة . ومن ثم يمكن القول أن الحرب فى الديانة اليهودية وكما
جاءت فى كتبهم غير محرمة بل تعتبر مشروعة .

أما الديانة المسيحية فتقوم فى الأصل على فكرة السلام
الخالصة ،ومن تعاليمها الشابتة النهى عن القتل والتهديس
من القيام به . والأناجيل الأربعة (انجيل متى وانجيل مرقس
وانجيل لوقا ،وانجيل يوحنا) تجمع على أن " من يقتل بالسيف
فبالسيف يقتل " والرب فى المسيحية هو رب السلام والمحبة . وقد
حاول رجال الكنيسة وعلماء اللاهوت - فى القرون الوسطى - التخلى
عن فكرة المسألة التى قام على دعائتها الدين المسيحى ففى
الأصل ،وسلموا بمشروعية الحرب التى توجه قد شالم وكانسوا
بشروطون لممارستها أن تهدف الى تحقيق سلم دائم وأن تراعى

فيها الاعتبارات الانسانية (١).

أما الدين الاسلامي فهو عقيدة وعبادة. وحكم ، أى أنسه دين ودولة معا ، وقد ظهر هذا الدين فى أوائل القرن السابع الميلادى وانتشر انتشارا سريعا ، والأصل الأول والمصدر العام فيه هو كتاب الله تعالى وسنة نبيه . ولم يتعرض القرآن ، الكريم لتفصيل الجزئيات بل نص على الأسس الثابتة والقواعد الكلية التى بنى عليها تنظيم الشئون العامة للدولة وملاقاتها بغيرها من الأمم .

ويتفق بعض علماء المسلمين على أن الدولة الاسلامية تعتمد فى تكوينها على الوحدة الدينية التى أساسها " شهادة أن لا اله الا الله ، وأن محمدا رسول الله " وجميع من تشملهم هذه الوحدة يكونون أمة واحدة . وأن اختلفوا فى اللغة أو الجنس أو الحكومات أو سائر المميزات القومية ، وهذه الأمة تخضع لأمام واحد وتعيش فى سلام ومساواة مصدرها الدين ، وتسمى هذه الأمة بدار الاسلام ، أما الأمم الأخرى التى لا تدين بدين الاسلام فقد اطلق على تسميتها بدار الحرب .

وقد اختلف هؤلاء العلماء فى أساس العلاقة بين الدولة الاسلامية وغيرها من الأمم التى تسمى بدار الحرب ، فذهب فريق منهم الى أن الاسلام يأمر بدموة مخالفه الى أن يدينوا به ، فان لم يستجيبوا الدموة باللسان وجب على المسلمين دموتهم بالسيف وقتالهم . أى أن الحرب فى رأى هؤلاء الفقهاء مشروعة اذا كانت موجة لدار الحرب لنشر تعاليم الدين الاسلامي . (٢)

(١) للمزيد من التفاصيل راجع : الأستاذ الدكتور حامد سلطان فى " أحكام القانون الدولى فى الشريعة الاسلامية " دار النهضة العربية ١٩٧٠ . ص ١٠٢ وما بعدها .
(٢) راجع بخصوص الحجج التى يستند اليها أصحاب هذا الرأى الدكتور " ص ٣١ والمراجع العديدة المذكورة بالهامش .

كما يقول سبحانه وتعالى : " وان جنحوا للسلم فاجنح لها وتوكل على الله " (١) والمعنى المستفاد من هذه الآية أن المعتدى إذا بدأ عدوانه على المسلمين ورد المسلمون بهذا الاعتداء بمثله ، ففي أى وقت يجنح المعتدى الى السلم فمن الواجب على المظلمين الجنوح معه للسلم .

وفي القرآن الكريم أيضا " ولا تقولوا لمن أتىكم السلام لست مؤمنا تبتغون عرض الحياة الدنيا فعند الله مغانم كثيرة " (٢) أى أن من يسالم المسلمين ولو كان غير مؤمن بدين الاسلام فيجب مسالمة ولا يجوز معارضة ابتغاء المغانم وعرض الحياة الدنيا .

كما أنكر الاسلام حروب التخريب والتدمير وحروب الطمع والتويع والاستعلاء استنادا لقوله تعالى : " تلك الدار الآخرة نجعلها للذين لا يريدون علوا فى الأرض ولا فسادا " (٣)

(ثالثا) وأخيرا فقد جاءت آيات القتال فى القرآن الكريم مبينة السبب الذى من أجله اذن فى القتال وهو أحسد أمرين : اما دفع الظلم ، واما قطع الفتنة وحماية الدعوة لقطبها تعالى : " وقتلوا فى سبيل الله الذين يقاتلونكم ، ولا تعتدوا ان الله لا يحب المعتدين " (٤)

وقوله تعالى : " وقتلوهم حتى لا تكون فتنة ويكون الدين كله لله فان انتهوا فان الله بما يعملون بصير " (٥) .

-
- (١) سورة الأنفال - الآية ٦١ .
 - (٢) سورة النساء - الآية ٩٤ .
 - (٣) سورة القصص - الآية ١٠ .
 - (٤) سورة البقرة - الآية ١٩٠ .
 - (٥) سورة الأنفال - الآية ٣٩ .

وقوله سبحانه وتعالى : " اذن للذين يقاتلون بأنهم ظلموا وأن الله على نهرهم لقدير ، الذين أخرجوا من ديارهم بغير حق الا أن يقولوا ربنا الله" (١)

ومن ذلك يتضح لنا أن الحرب في الديانة الإسلامية غير مشروعة ولايجوز اللجوء اليها الا في حالتين اثنتين فقط :

- حالة الدفاع عن النفس وعن الدعوى الإسلامية .

- وحالة الإغاثة لأمة الإسلامية أو حليف عاجز عن الدفاع من نفسه فإذا نظرنا الى الحرب في نطاق القانون الدولسى التقليدى نجد أن قواعد ذلك القانون سلمت بأن الحرب مظهر من مظاهر سيادة الدولة ، بل ووسيلة مشروعة للفى المنازعات الدولية ... ويمكن أن تلجأ اليها الدولة فى الوقت الذى تشاء وفى المكان الذى تريد .. وقد انبرى بعض المفكرين الى تأييد حق كل دولة فى مباشرة سلطاتها فى هذا الصدد، بل ونجد من كان يدعو الى الفوضى فى الشئون والعلاقات الدولية ، ويعتبر " توماس هوبز " زعيم هذا الفريق من المفكرين ، ومن أقواله المشهورة " الدعوة الى الحرب الشاملة ، حرب جميع الناس ضد جميع الناس ، والقضاء على فكرة الحق والباطل ، وفكرة العدل والظلم ، والقول بأن القوة والتدليس هما دعامتا الغفيلة فى حالة الحرب " (٢)

والى جانب ذلك ظهر فريق آخر من المفكرين يدعو الى تقسيم الحرب الى حرب عادلة وأخرى غير عادلة ، أما الاولى فهى تلك التى تنشعب لسبب عادل يبرر اللجوء اليها كالدفاع عن اقليم الدولة أو رد العدوان الخارجى أو محو اهانة لحظت بكبرياء الدولة ، أما الثانية فهى التى تنشعب دون أن

(١) سورة الحج - الآية ٣٩ - ٤٠ .

يكون هناك سبب عادل يبرر ذلك مثل : اللجوء الى الحـرب
لاقتصاب اقليم دولة أو اقتطاع أجزاء منه ، أو بهدف التشقى
والانتقام .

وقد ظلت فكرة مشروعية الحرب سائدة من الناحية
الرسمية وطبقا للعرف الدولي - اعتمادا على ما للدولة من سيادة .
مطلقة - حتى مطلع القرن العشرين عندما بدأ بعض فقهاء
القانون الدولي ينادون بإدانة الحرب بغض النظر عن عدالتها
أو السبب الدافع الى الالتجاء اليها ، وقد أشمرت تلك المدرسة
في المحيط الرسمى حيث ثم إبرام عدة اتفاقيات خاصة لتقييد
حرية الدول الأطراف في الالتجاء الى الحرب والعمل على إيجاد
وسائل سلمية لتسوية المنازعات الدولية .. (مثل اتفاقيات
لاهاي عام ١٨٩٩ وعام ١٩٠٧) .

وقد شهد العالم خلال الحرب العالمية الأولى م ١٩١٤ -
١٩١٨ تطورا هائلا في صناعة الأسلحة ذات القوة التدميرية
الهائلة ... واستخدمت في تلك الحرب لأول مرة أسلحة جديدة
كالطائرات والغواصات والألغام البحرية .. وأصبح من العسير
حصر الحرب في نطاق معين ، بل امتدت آثارها لتشمل المدنيين
والعسكريين على السواء ، كما أصبح من المتعذر على السدول
المحايدة أن تحافظ على حيادها وقد أدى ذلك التطور
الى تزايد مطالبة البرأى العام العالمى بضرورة تحريم الحرب
والعمل على إيجاد وسيلة مناسبة للمحافظة على السلم والأمن
الدوليين .

ونظرا لأن المجتمع الدولي يفتقر الى السلطة العليا
التي يمكنها أن تحقق الأمن والسلام وتردع أعمال العدوان ، فقد
اتجه البحث الى إيجاد ضيغة دولية مناسبة يمكن بموجبها
مناهضة الحرب وتحقيق السلام العالمى المنشود . وقد وجدت تلك

المصيغة فى مبدأ الأمن الجماعى .

والأمن الجماعى فكرة تتلخص فى مبدأ العمل الجماعى .
من أجل المحافظة على السلم والأمن الدوليين ، وهى فكرة من
شقين : شق وقائى يتمثل فى إجراءات وقائية تحول دون وقوع
العدوان ، كمنع الحرب والحد من التسليح ... وشق علاجى يتمثل
فى إجراءات لاحقة على وقوع الحرب ، كقمع العدوان ومعالجة
الدولة المعتدية .

ومفهوم الأمن الجماعى على هذا النحو هو الدافع الأول
الذى تبلورت على أساسه فكرة التنظيم الدولى ... فقد كان
من الضرورى العمل على إنشاء منظمات دولية ، ذات اختصاص
شامل وسلطات واسعة ، تعمل على حفظ السلم وتراقب منع استخدام
القوة ، ولم يتيسر تحقيق هذا الهدف دفعة واحدة ، ... وإنما
كان لابد من خطوات تدريجية نحو الوصول اليه .

فبعد عهد عصبة الأمم سنة ١٩١٩ لم يحرم الحرب تحريما
باتا ، إلا أنه قيد حق الدول فى الدخول فى الحرب ، وفرض عليها
بعض الالتزامات منها :

" إذا قام بين دولة عضو فى العصبة ودولة أخرى عضو
فيها ، نزاع يخشى منه أن يودى الى قطع العلاقات السلمية فعلى
الدولة واجب عرض هذا النزاع على التحكيم أو القضاء أو مجلس
العصبة ، ويحرم على الدولة اللجوء الى الحرب قبل فوات ثلاثة
أشهر على صدور قرار التحكيم ، أو حكم المحكمة "

وجاء ميثاق الأمم المتحدة فى سنة ١٩٤٥ ليؤكد على
المادة الأولى منه أن الدافع الأساسى لإنشاء تلك المنظمة هو
" حفظ السلم والأمن الدولى ، وتحقيقا لهذه الغاية تتخذ

التدابير المشتركة الفعالة لمنع وتجنب الأسباب التي تهدد السلم. ولا زالتهما، وتقع أعمال العدوان وغيرها من وجنوه الاخلال بالسلم، وتتذرع بالوسائل السلمية وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولى لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدى الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها (١)

أى أنه لأول مرة فى تاريخ البشرية ، تقوم منظومة عالمية لتطبيق فكرة الأمن الجماعى بجانبها الوقائى والعلاجى فمن جهة أنشأ الميثاق نظاما محكما لحفظ السلم والأمن الدولى وأقام مجلس الأمن حارسا عليه وخوله حق فحص أى نزاع أو أى وضع قد يؤدى الى احتكاك دولى أو يثير نزاعا وذلك كى يقرر ما اذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى ... ومن جهة أخرى كفل الميثاق للمنظمة أن تتخذ مآثره ضروريا من اجراءات أو جزاءات ضد الدولة المعتدية . (٢)

ونخلص من هذا العرض الى أن المحافظة على السلم العالمى كان الدافع الأول والأساس لبلورة فكرة التنظيم وانشاء المنظمات الدولية العالمية .

(٢) تحقيق رفاهية الشعوب :

الهدف الثانى الذى يسعى اليه التنظيم الدولى هو تحقيق التعاون الاقتصادى والاجتماعى والثقافى بين الدول لتحقيق الرفاهية والرخاء للمجتمع الدولى . وقد ثبت بمسما لايدع مجالا للشك - أن تعاون الدول فى هذه المجالات يحقق السلام العالمى المنشود لذلك اتجهت الدول منذ منتصف القرن التاسع عشر الى انشاء اتحادات ولجان دولية للإشراف على

(١) راجع المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) راجع الفصلين السادس والسابع من الميثاق .

الانتفاع بالمرافق الدولية المشتركة وتنظيم المعالجات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها... وتعتبر هذه الاتحادات واللجان أولى بواشر التنظيم الدولى... وقد جاء عهد عصبة الأمم ليقتر بضرورة التعاون الدولى فى المسائل الاقتصادية، ويلزم الدول الأعضاء بالتزامات اجتماعية قبل رعاياها، كذلك قرر وضوح الاتحادات الدولية الفنية تحت اشرافه... كما جاء ميثاق الأمم المتحدة ليمنع عناية أكبر وتنظيماً أشمل لمور التعصباء، الاقتصادى والاجتماعى، فجاء فى ديباجة الميثاق أن شعوب الأمم المتحدة قد آلت على أنفسها أن تعمل على " ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك ".... كما نصت المادة الأولى منه فى فقرتها الثالثة على أن من بين مقاصد الأمم المتحدة .

" تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصيغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية "

" وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات "

" الاساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك "

" اطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين "

" ولا تفريق بين الرجال والنساء "

كما خص الميثاق الفصل التاسع بأكمله لمبادئ هذا التعاون، وجعل من بين الأجهزة الرئيسية لمنظمة الأمم المتحدة. "المجلس الاقتصادى والاجتماعى هو جهاز مهمته الاشراف على التعاون" فسمى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، ويتولى الوصل بين الأمم المتعددة وبين المنظمات المتخصصة .

وتعبر المادة. ٥٥ من الميثاق من هذه الحظيفة بقولها:

" رغبة فى تهيئة دواعى الاستقرار والرفاهية الفرديين للقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ.

الذى يقضى بالتسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل من
منها حق تقرير مصيرها تعمل الأمم المتحدة على :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير أسباب الاستخدام
المتمثل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى
والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية
والاجتماعية والصحية وما يتصل بها ، وتعزيز الشعاون الدولى
فى أمور الثقافة والتعليم .

(ج) أن يشجع فى العالم احترام حقوق الانسان والحريات
الاساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفرق
بين الرجال والنساء ، ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

أكثر من ذلك فقد اهتم التنظيم الدولى اهتماما خاصا
بمحو التخلف الاقتصادى ، فأنشأ منظمات دولية متخصصة فى مختلف
المجالات الفنية تقوم بنشاط متعاظم لمساعدة الدول المتخلفة
على القضاء على مشاكلها الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية
ويعتبر نجاح تلك المنظمات المتخصصة فى أداء دورها فى
المجتمع الدولى سمة مميزة من سمات عصر التنظيم الدولى فى
عالمنا المعاصر .

وإذا ما نظرنا الى خريطة العالم الآن لأدركنا ظاهرة
انتشار المنظمات الدولية وسيطرتها على مقدرات المجتمع
الدولى بأسره ، بحيث أصبح وجودها يمثل مكان الإدارة فى تنظيم
العلاقات الدولية ... سواء من الناحية القانونية أو السياسية
أو الإدارية أو الاقتصادية وبالشالى أصبحت دراسة هذه المنظمات
ضرورة يقتضيها الواقع الهام الذى تحتله المنظمات الدولية فى

في مجال القانون الدولي العام .

والواقع أن النظرة العامة على نوع وطبيعة المنظمات الدولية الموجودة على الساحة العالمية تكشف بوضوح عن أربع حقائق أساسية هي :-

١ - أن المنظمات الدولية أصبحت الوسيلة الفعالة التي تهدف بها الدول الى تحقيق مصلحتها المشتركة ... ولقد تعاضد الدور الذي تؤديه في هذا الصدد حتى أصبحت تهيمن على مقدرات الشعوب ومصادرها .

٢ - أن المحافظة على الأمن والسلام العالمي يأخذ الاهتمام الأكبر للمنظمات السياسية ، بل يعتبر الهدف الأسمى الذي تعمل من أجله تلك المنظمات .

٣ - أنه لا توجد الآن قارة من قارات العالم تخلو من عدد من المنظمات الدولية .

٤ - أنه لا توجد دولة من دول العالم يمكنها الاستغناء عن الانضمام الى تلك المنظمات وحتى اذا وجدت مثل تلك الدولة . فانها تكون قد حكمت على نفسها بالعزلة عن المجتمع الدولي . . بل وقد أصبح من بين الجزاءات التي يمكن توقيعها على الدول في حالة انتهاكها لالتزاماتها الدولية هو حرمانها من الانضمام الى تلك المنظمات ، أو طردها منها اذا كانت مغرا فيها .

ثانيا : الأحكام العامة للتنظيم الدولي ومصادرها

وأساس التزامها :

بعد أن عرفنا فكرة التنظيم الدولي من حيث أهدافها فقد أصبح من المسلم به أن مواثيق إنشاء تلك المنظمات على اختلاف أنواعها ، وكذا ما تمارسه من نشاطات وماتقوم من أعمال وما تبشره من علاقات . تمثل جميعها أهدافا جديدة لمجموعة

قواعد القانون الدولي، وهي تتغفن - في غالب الأحيان - تحولا أو تطورا جديدا في مفاهيم هذا القانون... هذا التطور الجديد هو ما اصطلح على تسميته بالأحكام العامة للتنظيم الدولي أو قانون المنظمات الدولية، وهذا القانون يهتم أساسا باللامسح التنظيمية للمنظمات الدولية وسلطاتها ونشاطاتها والدور الذي تقوم به في المجتمع الدولي... كما يهتم أيضا بالعلاقات بين القانون التي تمارسها تلك المنظمات فيما بينها أو فيما بينها وبين الدول الأعضاء وغير الأعضاء، وقد أدى ذلك بالهضم إلى القول أن هذا القانون يتغفن مجموعتين من القواعد... مجموعة يمكن أن يطلق عليها اصطلاح القانون الداخلي للمنظمات الدولية *Internal Law of International Org.* وهذه المجموعة تطبق بالنسبة لكل منظمة على حدة... والمجموعة الثانية ويطلق عليها القانون الخارجي للمنظمات الدولية *External Law of International Organizations* وهذه المجموعة تعتبر مبادئ تواتر عليها العمل الدولي وتسر على كافة المنظمات الدولية في علاقاتها الخارجية.

ولقد انقسم الفقه الدولي إلى رأيين: بالنسبة للمصدر الذي يستقى منه هذا القانون قواعده.

الرأي الأول: ومضمونه أن الوثيقة المنشقة للمنظمة

الدولية تعتبر المصدر الأساسي للقواعد القانونية التي تحكم سير المنظمة وتحدد اختصاصاتها ووظائفها، وليس هناك قواعد أخرى خارجة عن نطاق هذه الوثيقة يمكن الرجوع إليها في الشؤون الخاصة بالنظام الداخلي للمنظمة... وكما أن لكل دولة نظامها القانوني الداخلي المنفصل والمستقل عن النظام القانوني الدولي،

فان لكل منظمة أيضا نظامها الأساسي المتمثل في ميثاقها والذي يجب الصودة اليه داخليا للبت في اختصاصاتها ووظائفها، ومن ثم فان كافة حقوق والتزامات الدول الأعضاء تستند الى النصوص الواردة في هذا الميثاق باعتباره اتفاقا تم ابرامه بين تلك الدول ويخضع للقاعدة العقد شريعة القاطنين *Pacta Sunt Servanda* وهي القاعدة التي تدور من حولها كافة التزامات الدول الأعضاء وأيضا اختصاصات وسلطات المنظمة، وتظل المنظمة - استنادا الى ذلك - خاضعة في وجودها وفي ممارسة نشاطها لرغبة الدول الأعضاء .

الرأي الثاني : ومضمونه أن الوثيقة المنشقة للمنظمة

الدولية ليست هي الأساس الوحيد لحقوق والتزامات الدول الأعضاء في تلك المنظمة وإنما أهميتها ترجع في كونها هي الأساس القانوني الذي - بناء عليه - قامت المنظمة ومتى أنشئت المنظمة فإنها تصبح شغما من أشخاص القانون الدولي وبالتالي تكون خاضعة للقواعد هذا القانون ولا يجوز القول أن بقاء هذه المنظمة واستمرارها في تأدية وظائفها مرهون برغبة السيّدول الأعضاء لأن الوثيقة المنشقة لها تعتبر اجراء قانوني دولي .. ومن ثم فلا يجوز تلك الدول أن تلغي هذه الوثيقة أو تعديلها الا باجراء قانوني دولي آخر ، أو استنادا الى قواعد متفق عليها سلفا ويترتب على ذلك

أن المنظمة الدولية تبقى خاضعة
مباشرة للقانون الدولي ولها الحقوق
وعليها الواجبات التي يعترف بهذا
القانون بها (١)

والواقع أن الرأي الثاني هو الأقرب إلى الصواب إذا ،
من الصعب أن نحكم على المنظمات الدولية أن تعيش حبيسة
مواثيقها ، وفي نطاق ضيق يحد من انطلاقها ويقيّد من مباشرة
نشاطها ، وليس من سبيل إلى القول أن المنظمة الدولية
تستطيع أن تنهض بواجباتها بقواها الذاتية ، لأن هذه الذاتية
لاستطيع أن تفكر كيف يمكن للمنظمة الدولية أن تبهـمـم
الاتفاقيات الدولية ، وكيف يتسنى لها أن تتبادل مع الوحدات
الدولية الأخرى المبعوثين ، وكيف يمكن أن تكون أهلاً للدعاء
بالمسؤولية الدولية أو أن تتحمل تبعه تلك المسؤولية
لاشك أنه إذا جار القول بأن النظام الأساسي للمنظمة هو العنصر
الأساسي للنظام القانوني الداخلي لها ، فإن ذلك لا يعقد على
العلاقات الخارجية للمنظمة وبالتالي فلا مفر من التسليم
بخفوع المنظمة - فيما يخرج عن نطاق نظامها القانوني الداخلي
- لأحكام القانون الدولي ، سواء فيما يتعلق بكيفية انشائها
ابتداءً أو بالنسبة للقواعد التي تحكم علاقاتها وأنشطتها
الخارجية ، أو في كيفية انتهائها ، ومما بلغت النظر منذ
الاطلاع على الوثائق والاتفاقيات المنشئة للمنظمات الدولية
أنها جميعها تكاد تأخذ بأحكام عامة مشتركة إلى جانب أحكام
خاصة لكل منظمة على حده . بحسب الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها
تلك المنظمة ... وفيما يتعلق بهذه الأحكام الأخيرة فإنها
تحتاج إلى دراسة خاصة لما تمثله من قواعد متميزة حسب
الأهداف ، أما الأحكام العامة المشتركة ، فإنها تلك الأحكام التي
تواثر العمل بها والتي أصبحت تمثل مجموعة القواعد التي

(١) راجع : د. جعفر عبد السلام - المرجع السابق - ص ٦٥

تشكل ما يعرف بالأحكام العامة للتنظيم الدولي^(١). وهى
فى مجموعها تمثل فرعا من فروع القانون الدولى العام
ومن ثم أصبح من المتعين البحث عن مصادر هذه الأحكام وأساس
الزامها فى نطاق هذا القانون ... وهو ما نشير اليه على
النحو التالى :

(١) المصادر الأساسية لأحكام التنظيم الدولى :

يمكن القول بداءة أن أحكام التنظيم الدولى لا تختلف
عن قواعد القانون الدولى من حيث طبيعتها القانونية ، وإذا
كانت أغلب الأحكام الأولى مستقاة أصلا من الاتفاقات والوفائق
المنشقة للمنظمات الدولية على اختلاف أنواعها ، والتي أصبحت
تشكل قواعد تواتر العمل بها منذ بداية عصر التنظيم الدولى
حتى الآن إلا أنه يمكن التأكيد بصفة اجمالية على أن المصادر
الأساسية لهذه الأحكام تتمثل فيما يلى :-^(٢)

(أ) المعاهدات المنشقة للمنظمات الدولية بوصفها
المصدر الأساسى لها ، وكذلك المعاهدات الدولية التى تبرمها
تلك المنظمات لتنظيم العلاقات بينها وبين الوحدات الدولية
الأخرى .

(ب) العرف العام الذى تواترت عليه المنظمات الدولية
فى ممارسة أنشطتها فى نطاق العلاقات الدولية .

(ج) اللوائح الداخلية للمنظمات الدولية وكذا القواعد
المكتوبة أو العرفية التى تستهدى بها المنظمة أو أجهزتها

(١) أنظر : د. حافظ غانم - مبادئ القانون الدولى -
المرجع السابق - ص ٢٥ وما بعدها ، د. عبد الله العريان - فكرة
التنظيم الدولى - مجلة القانون والاقتصادية ١٩٥٥ - ٢٠٩ وما بعدها
(٢) زاجع الدكتور محمد سامى عبد الحميد ، قانون =

المختلفة في القيام بواجباتها.

(د) المبادئ العامة للقانون التي تقبل التطبيق على المنظمات الدولية في ضوء أوضاعها الخاصة باعتبارها وحدات دولية متميزة عن أشخاص القانون الدولي التقليدي وهي الدول

(هـ) أحكام المحاكم الدولية الصادرة في موضوعات تهم أنشطة المنظمات الدولية .

(٢) أساس الزام قواعد التنظيم الدولي :

لسنا هنا في حاجة الى ترديد ما قال به أصحاب المذهب الارادي أو أصحاب المذهب الموضوعي في مدى الالتزام بقواعد القانون الدولي واجراء القياس عليها للبحث عن أساس صالح يمكن الاستناد اليه في استظهار طبيعته الملزمة لأحكام التنظيم الدولي ، فهذه القواعد - كما هي معروفة - قامت في الأصل على رضا الدول - الصريح أو الضمني - في الالتزام بها عندما اشتركت في انشاء المنظمة أو عندما انضمت اليها .. وإذا كان الرضا وحده يمكن أن يؤدي الى نفع الأساس الذي يقوم عليه طبيعة هذا القانون ، فإن التضامن الدولي المشترك وشعور دول العالم بوحدة المصير الانساني ، يمكن أن يكون سببا كافيا لتدعيم هذا الأساس بل ويمكن تعميق الاحساس بآسان أساس الالتزام لم يعد قائما على الرضا بل ينشعب من الأهداف التي تسعى الى تحقيقها ظاهرة التنظيم الدولي ومن الرغبة الملحة للشعوب في العيش معا في سلام وأمن ورعاية .

خطة الدراسة

بعد هذه المقدمة الصالحة الموجزة لظاهرة التنظيم الدولي ، فقد أصبح الأمر واجبا في أن الوسيلة التي يمكن للمنظمات الدولية ، طبعة سنة ١٩٧٧م/١٩٧٢ .

بموجبها تحقيق الأهداف التي تسمى إليها هذه الظاهرة تكمن في إنشاء منظمات دولية يعهد إليها هذه المهمة وتلك المنظمات الدولية التي جانب خضوع كل منها لأحكام خاصة بحسب طبيعتها - فإنها تخضع لمجموعة من الأحكام العامة المشتركة والتي تشكل ما يعرف بالنظرية العامة للتنظيم الدولي، وتقتضي خطسة الدراسة أن نتناول ظاهرة التنظيم الدولي في أربعة أقسام .

القسم الأول :

نتناول فيه أهم الأحكام العامة التي تحكم المنظمات الدولية " النظرية العامة " .

القسم الثاني :

نتناول فيه دراسة منظمة الأمم المتحدة باعتبارها أهم المنظمات العالمية .

القسم الثالث :

نتناول فيه دراسة المنظمات المتخصصة .

القسم الرابع :

نتناول فيه دراسة بعض المنظمات الإقليمية .

القسم الأول

الأحكام العامة للمنظمات الدولية

" النظرية العامة "

وسنقسم الدراسة في هذا القسم على النحو التالي :

الفصل الأول : تعريف المنظمات الدولية وأنواعها

الفصل الثاني : البنيان القانوني التنظيمي للمنظمات الدولية .

الفصل الثالث : العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

الفصل الأول

تعريف المنظمات الدولية وأنواعها

المبحث الأول

تعريف المنظمات الدولية

يمكن تعريف المنظمة الدولية بأنها : هيئة تقوم بإنشائها مجموعة من الدول لتحقيق أغراض ومصالح مشتركة بينها وتكون لها إرادة ذاتية مستقلة يتم التعبير عنها في المجتمع الدولي ، وفي مواجهة الدول الأعضاء فيها ، بواسطة أجهزة دائمة خاصة بها (١) .

ويتضح من هذا التعريف أن العناصر الرئيسية للمنظمة الدولية هي :

- ١ - الاستناد في نشأتها إلى اتفاقية دولية .
- ٢ - الإرادة الذاتية .
- ٣ - الكيان المتميز الدائم .

ويمكن تناول كل عنصر من العناصر السابقة على النحو التالي :

أولاً الاستناد إلى اتفاقية دولية :

يستند وجود المنظمة الدولية إلى اتفاقية دولية - قد

(١) راجع تعريفات مشابهة لكل من : د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ٤١، د. حافظ فانم - المرجع السابق ص ٤٥، د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ٣٥، د. عائشة راتب المرجع السابق ص ٢، د. إبراهيم العناني - المرجع السابق ص ٢٠ ، د. الشافعي بشير - المنظمات الدولية ، الطبعة الثانية ص ٢٨ .

تسمى دستورا *Constitution* أو نظاما أساسيا *Statut* أو ميثاقا *Chart* - وتحدد هذه الاتفاقية النظام القانوني للمنظمة وأهدافها واختصاصاتها والأجهزة المختلفة المنوط بها تحقيق هذه الأهداف والقواعد التي تحكم سير العمل بها (١).

ونظرا لأن المعاهدات الدولية لا تبرم أساسا إلا بين دول ذات سيادة، فإن المنظمة الدولية لا تقوم في عضويتها غير الدول، ومن ثم فإنها تسمى منظمة دولية حكومية تميزها بها عن المنظمة الدولية غير الحكومية التي لا تنشأ عن اتفاقية بين الحكومات، وإنما بين أفراد هيئات خاصة أو عامة من دول مختلفة مثل منظمة الصليب الأحمر الدولية، والاتحاد الدولي للنقابات والاتحاد البرلماني الدولي، والاتحاد النسائي العالمي، واتحاد الشباب الديمقراطي العالمي .. وهذه المنظمات والاتحادات غير الحكومية لا تدخل في دراستنا .

على أنه إذا كان المبدأ العام أن المنظمات الدولية الحكومية لا تقبل في عضويتها إلا دول ذات سيادة، فإن البعض منها وخاصة المنظمات الفنية المتخصصة تسمح بصفة استثنائية بأنضمام بعض الجماعات التي لا ينطبق عليها وصف الدولة كاملة السيادة (كالإقليم والمقاطعات - وإقليم ما وراء البحار الخ) ومثال ذلك ما تسمح به منظمة اليونسكو، ومنظمة الصحة العالمية، والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية ومن جهة أخرى هناك منظمات متخصصة تقبل في عضويتها مندوبين من بعض الفئات الاجتماعية بجانب ممثلي الدول، مثل منظمة العمل الدولية، وهو اتجاه يهدف لاتاحة الفرصة للاتصال المباشر بين هذه المنظمات والجماعات التي تعمل في مجال اختصاصها مما دما البعض إلى القول بأن مثل هذه المنظمة - نتج نمو

(١) انظر : د. سامي عبد الحميد - قانون المنظمات الدولية - الكتاب الأول سنة ١٩٦٩ ص ٢٨ وما بعده.

الاتحاد. الفردي (١).

ثانياً (الإرادة الذاتية (٢)

لا يكفي أن تكون المنظمة الدولية قد انشئت بتقاضي اتفاقية بين دول ذات سيادة، ولكن لابد أن تتمتع المنظمة الدولية بإرادة ذاتية، أي تعترف الدول المنشقة لها بوجود شخصية قانونية خاصة بها يمكنها التعبير عنها وفق القواعد التي يقرها ميثاقها وفي نطاق الاختصاص المحدد لها.

ولعل هذا المنصر هو الذي يميز المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي، لأن المؤتمر ما هو إلا أسلوب أو وسيلة لتنسيق العلاقات بين الدول وبالتالي فإن القرارات الصادرة عنه لا تستمد قوتها المزمة إلا من خلال إرادة الدول المشتركة فيه وبالشروط والكيفية التي صدرت موافقتها عليها، وفي حين أن قرارات المنظمة الدولية تظهر منفصلة عن إرادات الدول الأعضاء وتلزم كل من ينتمى إليها حتى ولو كانت قد صدرت وفقاً لقاعدة الاغلبية في التصويت، إذ أن القرارات سواء صدرت بالأغلبية المطلقة أو بالأغلبية الموصوفة أو بالإجماع، فإنها تصدر باسم المنظمة وينصرف إشارها إلى الدول الأعضاء فيها ويعبر عن النظر عن الطريقة التي تم بها التصويت.

(١) انظر: د. مفيد شهاب، المرجع السابق ص ٢٨.

(٢) انظر فيما يتعلق بعنصر الإرادة الذاتية على وجه العموم: بول روتير - المنظمات الدولية وتطور القانون - باريس سنة ١٩٥٦ ص ٤٤٨ - ٤٤٩.

ثالثاً (الكيان المتميز الدائم

العنصر الثالث الواجب توافره لقيام المنظمة الدولية هو أن يكون لها كيان متميز ودائم ومستقر .. وليس معنى ذلك أن تعمل كل أجهزة المنظمة بصفة دائمة ودون توقف .. وإنما يكفى أن تكون المنظمة قادرة على ممارسة نشاطها في أي وقت تراه مناسباً لتحقيق أهدافها .. وهذا أيضاً ما يميز المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي ، فعلى حين أن المؤتمر الدولي ينعقد لبحث موضوع معين ثم ينفض - فإن المنظمة الدولية على العكس من ذلك فهي تنشأ بصفة دائمة لتحقيق الأهداف التي تسعى إليها ، وهي أهداف تعتبر بطبيعتها مصالح مستمرة لا يجوز معها التوقُّف .. ولا شك أن هذا العنصر هو وعدد الكفيل بتحقيق استقلال المنظمة في وجودها وفي ممارستها لنشاطها من السدول المكونة لها (١) .

المبحث الثاني

أنواع المنظمات الدولية

لم يتفق الفقهاء على معيار معين لتقسيم المنظمات الدولية .. ويرجع ذلك إلى تعدد التقسيمات بتمدد الزوايا التي

(١) انظر : بول روتير - المرجع السابق - ص ٢٨٩ .

ويشير الدكتور سامي عبد الحميد إلى أن لفظة السوفييتي لا يشترط لقيام المنظمة الدولية توافر عنصر الكيان المتميز الدائم ، ومن ثم فإن المؤتمر الدولي في تقدير هذا الفقه يعتبر نوعاً من أنواع المنظمات الدولية .. انظر مؤلف سيادته "قانون المنظمات الدولية " الكتاب الأول سنة ١٩٦٩ ص ٢٥ هامش رقم (٨) والمرجع المشار إليه .

يمكن أن ينظر إلى المنظمة الدولية من خلالها ، لبعض الفقهاء
يتخذ من نشاط المنظمة أساسا للتقسيم ، ويعطيهما يجعل الاختصاص
محور التقسيم ، بينما يذهب البعض إلى تقسيم المنظمات بحسب
العضوية فيها ، أو بحسب نطاقها الجغرافي ... وكيفما كان
الامر ، فإن التقسيم الأسلم الذي نأخذ به هو ذلك الذي يتفق مع
الاهداف التي تسعى إليها المنظمات الدولية ، وقد عرفنا أن تلك
الاهداف هي تحقيق الأمن الجماعي ورفاهية الشعوب ، وإذا كان
يمكن تحقيق هذه الاهداف على نطاق عالمي .. فإنه يمكن أيضا
تحقيقها على نطاق اقليمي .. وإذا كان ذلك يتم بتناول كافة
نواحي النشاط الدولي ، فإنه يمكن أن يتم أيضا بالتفصيل في
ناحية أو أكثر من نواحي النشاط العالمي .. واستنادا إلى ذلك
يمكن القول أن المنظمات الدولية تنقسم إلى :

(أ) منظمات دولية عامة ومنظمات دولية متخصصة (١) :

ووفقا لهذا التقسيم تكون المنظمة الدولية منظمة عامة
إذا كان الغرض من انشائها - حسب الاتفاق الدولي المنشئ لها -
يشمل كافة مظاهر النشاط الدولي من سياسي واقتصادي واجتماعي
أي أن تكون المنظمة الدولية ذات اختصاص عام وشامل ومــــــن
أمثلة تلك المنظمات منظمة عصبة الأمم وحاليا منظمة الأمم المتحدة .

أما المنظمة الدولية المتخصصة فهي تلك التي يقتصر
نشاطها على تحقيق أغراض محددة . وفي نطاق معين .. ومن أمثلة
تلك المنظمات كافة المنظمات المتخصصة التي ينحصر نشاطها في
ممارسة نشاط دولي بعينه . كمنظمة العمل الدولية التي يتحدد
مجالها في شؤون العمل والعمال .. ومنظمة الصحة العالمية
التي يتحدد نطاقها في مجال الشؤون الصحية فقط .. وهكذا .

(١) راجع الدكتور طلعت الفخيمى ، المرجع السابق

(ب) منظمات دولية عالمية ومنظمات دولية اقليمية

المنظمة الدولية العالمية هي تلك التي يتم انشاؤها بطريقة تسمح بانضمام أية دولة من الدول اليها مادامت هذه الدولة تتوافر فيها الشروط التي يتطلبها ميثاق المنظمة بحيث يتم التعاون بينها على أساس عالمي .. ومثالها : منظمة الأمم المتحدة ، والمنظمات الدولية المتخصصة .

أما المنظمة الإقليمية فهي التي تقتصر العضوية فيها على مجموعة من الدول ترتبط فيما بينها بروابط معينة ترجع للظروف الجغرافية أو السياسية أو التاريخية أو الاقتصادية .. ومثالها : جامعة الدول العربية ، ومنظمة الوحدة الإفريقية ومنظمة الدول الأمريكية .

" الفصل الثانى "

البيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية

لدراسة البيان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية
يتعين علينا التعدى للمساائل الآتية :

- ١ - الطبيعة القانونية للوثيقة المنشقة للمنظمة الدولية .
- ٢ - أحكام العضوية فى المنظمات الدولية .
- ٣ - فكرة الشخصية القانونية للمنظمات الدولية .
- ٤ - أجهزة المنظمات الدولية .
- ٥ - سلطات المنظمات الدولية .

وسوف نتناول كل مسألة من تلك المسائل فى مبحث
مستقل ...

المبحث الأول

الطبيعة القانونية للوثيقة المنشقة للمنظمة

الدولية

تعتبر الوثيقة المنشقة للمنظمة الدولية بمثابة
النظام الاساسى لها الذى يحدد أهدافها ، ويبين اختصاصاتها
ويوضح أسلوب عملها .. ونظرا للأهمية الكبيرة التى تمثلها هذه
الوثيقة فى حياة المنظمة .. فستتناول دراسة أهم المشاكل
الاساسية التى تثيرها الوثيقة ، سواء عند انشائها أو خضلال

فترة سريانها أو عند تفسيرها .. وذلك من خلال النقاط الآتية :

أولاً) التكيف القانوني للوثيقة المنشقة للمنظمة الدولية :

تنشأ المنظمة الدولية بموجب اتفاقية دولية تبرم بين الدول .. وإذا كانت هذه الاتفاقية تخضع لكل الأحكام الخاصة بمعدة المعاهدات الدولية من حيث الشكل والموضوع .. إلا أنها تعتبر في ذات الوقت اتفاقية دولية من نوع خاص .. إذ بموجبها ينشأ شغل قانوني جديد مما يترتب عليه عدة نتائج أهمها (١) :

(١) أن أحكام تلك الاتفاقية تسرى في مواجهة كل السدول الاعضاء ، ولا يجوز بعدها اتباع ما يجرى عليه العمل أحياناً في المعاهدات الأخرى من إبداء التحفظات على بعض نصوصها أو وثاقفها كما لا يجوز - بالنسبة لها - عقد اتفاق مكمل لترتيب أحكام خاصة أو تقديم ما يطلق عليه الاتفاقات التفسيرية (٢) .

(٢) أن نصوص تلك الاتفاقية تتمتع بأولوية في التطبيق إذا تعارضت مع أحكام معاهدة أخرى تكون الدولة المفاوضة فيها ...

وهذا ما نعت عليه مراحه مواثيق المنظمات الدولية العامة مثل ميثاق الأمم المتحدة، الذي ينص في المادة ١٠٣ منه على أنه :

(١) راجع : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ص ٧٢ ومما بعدها .

(٢) إذا كان من الجافز أن تتدرج إحدى الدول بأكبره السيادة الوطنية للدعاء بمشروعية إبداء تحفظ أو أكثر على نصوص الاتفاقية المنشقة للمنظمة الدولية فليس لتلك الدولة الحق في الاحتجاج بهذا التحفظ في مواجهة المنظمة إلا إذا كانت هذه الأخيرة سبق أن قبلته . ينظر المرجع السابق نفس الموقع .

" اذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الاسم المتحدة وفقا لاحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به فالمعبرة بالالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق "

كما سبق أن نصت عليه أيضا عصبة الأمم حيث جاء بالمادة ٢٠ من ميثاق العصبة ما يلى :

" يوافق أعضاء العصبة - كل فيما يخصه - على أن هذا العهد يلقى جميع الاتفاقيات الخاصة السابقة عليه والتي تتعارض أحكامها مع أحكامه ، كما يتعهدون رسميا بالا يعقدون فى المستقبل اتفاقات تتعارض مع أحكام العهد . وفى الحالة التي يكون فيها أحد أعضاء العصبة قد التزم قبل دخوله عفوا فى العصبة بالالتزامات تتعارض مع أحكام هذا العهد ، فإنه يكون من واجب مثل هذا العضو أن يتخذ على الفور الخطوات التي تحرره من هذه الالتزامات " .

ونخلص من ذلك الى القول أن الوثيقة المنشقة للمنظمة الدولية تعتبر اتفاقا دوليا جماعيا ذا طبيعة خاصة . وأن ما تتضمنه من أحكام تسرى في مواجهة كافة الدول الأعضاء دون ، أن يكون لأى منها الحق في ابداء تحفظ على أحد نصوصها . وأن تلك الاحكام تسمو عند تطبيقها على أحكام المعاهدات الاخرى التي يرتبط بها الأعضاء .

ثانيا) نفاذ الوثيقة المنشقة للمنظمة الدولية

غالبا ما تتضمن الوثيقة المنشقة للمنظمة الدولية ديباجة تحدد الأسباب والبراهين التي دعت الى انشائها ، ثم تواعد في شكل نصوص تتضمن كل ما يتعلق بأهداف المنظمة ومبادئها أو شروط عضويتها ، وشخصيتها القانونية ، وفروعها واختصاصاتها

والقواعد الأساسية الخاصة بنظام عمل الفروع واللجان وقواعد التصويت، وطرق تنفيذ القرارات، وكيفية تعديل الوثيقة... الخ.

وإذا كانت القواعد العامة لنفاذ الاتفاقات الدولية تسرى على الوثيقة المنشقة للمنظمة الدولية، باعتبارها معاهدة، جماعية دولية، إلا أن هناك بعض القواعد الخاصة التي تنفرد بها الوثيقة وذلك بسبب طبيعتها القانونية الخاصة وطبيعة العلاقات التي تنظمها .

فمثلاً تقضى القواعد العامة لنفاذ الاتفاقات الدولية أنه لكي تصبح الاتفاقية سارية المفعول فيجب أن يتم تبادل التصديقات بين الدول الموقعه عليها وفقاً للأحكام الدستورية الداخلية الخاصة بكل منها .

إلا أن هذا الحكم لا يؤخذ على إطلاقه بالنسبة لنفاذ الوثيقة المنشقة للمنظمة الدولية، حيث ترد عليه بعض التيسرات التي تهدف إلى التسهيل بنفاذ الوثيقة وهي :

(١) الإعفاء من قاعدة التصديق على الوثيقة من كافة الدول الموقعه عليها، مع الاكتفاء بتصديق نسبة معينة من الدول يتم الاتفاق عليها، مثال ذلك ما قرره المادة ١١٠ / ٣ من ميثاق الأمم المتحدة، التي جاء بها :

" يصبح هذا الميثاق معمولاً به متى أودعت تصديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحاد الجمهوريات السوفياتية الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال أيرلندا والولايات المتحدة، الأمريكية وأغلبية الدول الأخرى الموقعه عليه " .

٢) اجازة الانضمام لعفوية المنظمة قبل أن تبدأ الوثيقة المنشقة لها في النفاذ (وتكون الدولة المنظمة في هذه الحالة مفوا مؤسسا) كما يجوز الانضمام أثناء فترة السريان . - ١٥١
كانت العضوية مفتوحة (وتكون الدولة المنظمة في هذه الحالة مفوا بالانضمام) .

٣) وأخيرا .. تنص المواثيق المنشقة للمنظمات الدولية صادة على ايداع تصديقات الاعضاء لدى دولة معينة أو لدى سكرتير منظمة دولية وذلك بقصد تسهيل احاطة الاعضاء بتكامل التصديقات . ومثال ذلك ما تقرره المادة ١١٠/٢ من ميثاق الامم المتحدة ، بقولها : " تودع التصديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التي تخطر الدول الموقعه عليه بكل ايداع يجعل ، كما تخطر الامم العام (لمنظمة الامم المتحدة) بعد تعيينه " .

ثالثا : تفسير الوثيقة المنشقة للمنظمة الدولية (١)

لما كانت الوثيقة المنشقة للمنظمة الدولية هي المصدر الاساس للقانون الذي يحكمها ويحدد اهدافها ومبادئها لذلك فان تطبيق نصوصها يجب أن يكون متفقا مع التفسير السليم الذي لا يخرج من نطاق ما نيط بها من ولائف واخصاصات .

فير أنه في بعض الاحيان قد يؤدي تطبيق النص إلى منازعات كثيرة حول المعنى الحقيقي له ، أما بسبب غموضه ، وأما

(١) راجع بخصوص تفسير المصاهدات بصفة عامة د. حامد سلطان " تفسير الاتفاقات الدولية " المجلد المعريه للقانون الدولي سنة ١٩٦١ ص ١٥١٠ بعدها ، وكذلك د. الفخيم في قانون السلام سنة ١٩٧٣ ص ٧١ وما بعدها .

بسبب تحرير الوثيقة بعدة لغات لها قوة رسمية واحدة. .. وهنا تكون عملية التفسير ضرورية ولازمة لازالة الغموض واللبس لى المعنى الحقيقى للنص، وتحديد نطاق تطبيقه .

وكثيرا ما يقال بأن الغرض من التفسير هو الكشف عن مقاصد ونوايا أطراف الاتفاق .. ومعنى ذلك أن تفسير الوثيقة المنشقة للمنظمة يجب أن تقوم به الدول التى أنشأتها .. غير أن هذا القول يتعدى تنفيذه لمعوية التلقاء مجموعة السدول الاعضاء حول تفسير واحد للنص الغامض . لذلك فإن ما نسادى به الفقيه كلسن يجد استحسانا لدى الفقهاء حيث يقول "أن الغرض من التفسير الصحيح ليس الكشف عن المعنى الحقيقى للنص القانونى الذى يتم تفسيره ، ولكن اغفاء صفة الالتزام لاحسب المعانى التى يمكن أن يفهم بها هذا النص فى الناحية المنطقية واختيار التفسيرات تحكمه اعتبارات سياسية ، ولذلك فليس المعنى المنطقى أو الحقيقى هو الذى يغل دأما المعنى الذى يتفق مع الاعتبارات السياسية (١) .

وعلى أى حال فقد أصبح من النادر أن يتم تفسير مواثيق المنظمات الدوليه تفسيراً رسمياً بواسطة الدول الاعضاء .. وانما يميل الاتجاه الى ايكال مهمة التفسير الى هيئات أخرى غير تلك الدول .. ويتم ذلك إما بواسطة أحد فروع المنظمة . أو بواسطة التحكيم ، أو اللجوء الى محكمة دولية ، ولا يعنى ذلك اطلاق سلطة هذه الهيئات فى التفسير ، وانما يجب أن يتم التفسير فى الحدود التى تملئها طبيعة النظام القانونى للمنظمة التى ينتمى اليها النص موضوع التفسير .. وقد استنبط الفقه مجموعة من القواعد التى يمكن أن يسترشد بها المفسر ويأمن بها فى عمله ، كما جرت أحكام القضاة الدولى على تطبيق القواعد الخاصة بتفسير

(١) انظر : د. عبد العزيز سرحان - المجمع السابق

المعاهدات الدولية عند تعديدها لتفسير المواثيق المنشقة للمنظمات الدولية .. ومن بين هذه المبادئ يمكن الإشارة إلى مبدأ تفسير الاتفاق بمعناها المادى أو الطبيعى ومبدأ التفسير الواقعى، ومبدأ التفسير الخيق، ومبدأ التفسير حسب أهداف ومبادئ المعاهدة، ومبدأ التكامل، ومبدأ التفسير حسبما جرى عليه تطبيق المعاهدة، وأخيراً مبدأ الاستعانة بالأعمال التحفيرية (١).

وإذا كنا لن نتعرف بالتفصيل للمبادئ السابقة لأنها تدخل فى الدراسة التفصيلية لنظرية المعاهدات الدولية ، فلا يجب أن نهمل دراسة تفسير مواثيق المنظمات الدولية وفقها لنظرية الاختصاصات الفنية ، إذ أنها تعتبر قاعدة خاصة لسي نطاق دراسة المنظمات الدولية ، بل وتشكل منذ قيام الأمم المتحدة عنصراً هاماً من عناصر تحديد وتطوير اختصاصات المنظمة الدولية وبطبيعة الحال سيقتضى الأمر أن نشير إلى بعض التطبيقات التى قُضت بها محكمة العدل الدولية فى هذا العدد .

نظرية الاختصاصات الفنية فى تفسير مواثيق المنظمات

الدولية :

يمكن تعريف الاختصاصات الفنية للمنظمة الدولية بأنها تلك الاختصاصات التى لم تثبت لها صراحة فى الوثيقة المنشقة

(١) راجع : دة عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق صفحة ١١٨ .

وللمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى الدكتور حامد سلطان فى " القانون الدولى العام وقت السلم " ١٩٧٢ - ص ٢٤١ ، وما بعدها و " أحكام القانون الدولى فى الشريعة الإسلامية " المرجع السابق ص ٣٧ وما بعدها ، وأيضاً :

لها ولكن أهلية المنظمة لمباشرتها تلك الاختصاصات تستفاد منها من المبادئ التي تقوم عليها المنظمة والاهداف التي تسعى الى تحقيقها (١).

وبمعنى آخر يمكن القول أن الاختصاصات الفنية . وهم عدم ذكرها صراحة في الوثيقة المنشئة للمنظمة الا أنها تستلخص معنا من نصوص هذه الوثيقة باعتبارها ضرورية لتحقيق أهداف المنظمة وممارسة وظائفها (٢).

ومقتضى تطبيق النظرية ، الاعتراف للمنظمة بمثل هذه الاختصاصات على أساس افتراضي أن الدول عندما قررت انشاء المنظمة إنما قررت لها في نفس الوقت كل ما يلزمها من اختصاصات تمكنها من تحقيق الاهداف بصورة فعالة .

وأهم مور الاختصاصات التي امتثلت بها أحكام المعاكس الدولية للمنظمات الدولية بدون أن تكون هذه الاختصاصات منصوصا عليها صراحة في مواثيقها هي :

(١) الاختصاصات المعتمدة من فكرة الضرورة " وفقا للرأي

الانتشاري الخاص بتعويض الاضرار التي تسبب موفلي

الامم المتحدة. أثناء تأدية وظائفهم (١١ أبريل ١٩٤٩) .

يتخلص موضوع هذا الرأي ان الكونت برنادوت وسيط الاسم المتحدة. في فلسطين سنة ١٩٤٨ كان قد اغتيل على يد اراهابيين

(١) راجع التعريف الذي يقول به الدكتور عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ص ١١٨ - ١١٩ .

(٢) راجع التعريف الذي يقول به الدكتور مفيد شهاب المرجع السابق ص ٨٢ .

من اليهود قبل أن تصبح إسرائيل عضوًا في الأمم المتحدة، وعلى أثر ذلك توجهت الجمعية العامة بطلب الرأي الاستشاري من محكمة العدل الدولية حول ما إذا كانت الأمم المتحدة تملك حـسـق المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بموظفيها أثناء تأدية وظائفهم على يد حكومة معترف بها اعترافًا قانونيًا أو فعليًا وما مدى أهلية المنظمة في اتباع الوسائل العادية المعترف بها في القانون الدولي بخصوص تقديم المطالبات الدولية؟

وقيل أن تجنب المحكمة على المسألتين السابقتين، بدأت بإثبات الشخصية الدولية للمنظمة، ثم انتهت من دراستها للمشكلة المعروفة إلى تقرير أهلية المنظمة في تقديم المطالبات الدولية للحصول على تعويض الأضرار التي تسببها ذاتيًا، وتلك التي تسبب ممثلها، وقد جاء في هذا الرأي قول المحكمة " أنه يلزم الاعتراف بأن أعضاء المنظمة الدولية حينما يحددون وظائفها بما يترتب على ذلك من حقوق وواجبات، يمنحون المنظمة في نفس الوقت الاختصاص اللازم لأداء وظائفها، وأن حقوق وواجبات المنظمة ترتبط إلى حد كبير بالأهداف والوظائف المعلنة في الميثاق المؤسس لها والتطورات التي لحقتها في العمل " وفي فقرة أخرى من هذا الرأي تقول المحكمة : " أنه طبقًا لقواعد القانون الدولي يجب الاعتراف للمنظمة بالاختصاصات غير المنصوص صراحة عليها في الميثاق، إذا كانت هذه الاختصاصات لازمة لها من أجل ممارسة وظائفها " (١).

وهكذا نجد أن المحكمة اعترفت في هذا الرأي الاستشاري بوجود اختصاصات لمنه للمنظمة الدولية مستمدة من فكرة الضرورة .

(١) راجع مجموعة أحكام المحكمة وأرائها الاستشارية

(ب) الاختصاصات التي تستفاد من الحجة القانونية الدولية
"وفقا للرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية في
١١ يولية سنة ١٩٥٠ الخاص بوضع اقليم جنوب غرب
افريقيا (اقليم ناميبيا)"

يرجع الأساس الذي تبنى عليه الاختصاصات الخمسية في هذه الصورة الى أن الوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية ذات أثر مزدوج .. فهي من ناحية تؤدي الى انشاء المنظمة كشخص قانوني جديد ، ومن ناحية أخرى تكل الى هذا الشخص مباشرة اختصاصات محددة. ... وتدور هذه الاختصاصات حول تحقيق فكرة قانونية معينة ومن ثم يجب الاعتراف للمنظمة بكافة الحقوق والالتزامات التي تكون أساسية بالنسبة للفكرة التي تقوم عليها .. ولا يعني هذا ضرورة النص على كل كبيرة وصغيرة لتحقيق تلك الفكرة في سلب الوثيقة المنشئة للمنظمة ، وإنما تكفي الإشارة الى الاختصاصات بحجة عامة أو مطلقة ، بينما تترك الجزئيات لتستغل ضمنيا .

وهذا ما أخلطه محكمة العدل الدولية في الرأي الاستشاري الخاص بوضع اقليم جنوب غرب افريقيا والصادر بتاريخ ١٩ يولية سنة ١٩٥٠ ويتلخص موضوع هذا الرأي في أن اقليم جنوب غرب افريقيا كان خاضعا لنظام الانتداب ايام عصبة الأمم ... وقسمت عهد الى اتحاد اجنوب افريقيا - طبقا للمادة ١٢ من عهد عصبة الأمم - بمهمة الانتداب على هذا الاقليم .. ولما كان عهد عصبة الأمم قد اختلى بدون أن ينظم بطريقة صريحة الخلاف بخصوص هذه المسألة .. فقد رفضت اتحاد جنوب افريقيا تحويل ادارتها لهذا الاقليم وفقا لنظام الوصاية الذي أتى به ميثاق الامم المتحدة .

ومن أجل ذلك تم عرض الامر على محكمة العدل الدولية لادارة رأيها الاستشاري حول هذا الموائل .. ومدى الالتزامات

الدولية التي تقع على هامش اتحاد جنوب افريقيا والهيئة التي تعتبر ملتزمة بعد حل عصبة الامم ... ورغم خلو ميثاق الامم المتحدة من الاعتراف لمنظمة الامم المتحدة بوظائف المراقبة التي كان يقوم بها مجلس عصبة الامم ، الا أن المحكمة أعلنت " اختصاص الجمعية العامة للامم المتحدة في مباشرة هذه الرقابة ، وتلقي ودراسة التقارير يستفاد من العبارات العامة للمادة العاشرة من الميثاق التي تعطي الجمعية العامة سلطة مناقشة جميع المسائل التي تدخل في نطاق الميثاق " (١) .

معنى ذلك أن المحكمة عولت على طبيعة نظام الانتداب والعلاقة التي تربطه بنظام الوصاية .. ثم استندت الى أن الإدارة الدولية لا تقيم تهم بعمرة مؤكدة لمنظمة الامم المتحدة بوصفها الهيئة العالمية التي تهيم على شؤون العالم .. وبالتالي فقد استنبطت الاختصاص المعنى استنادا الى الصلة القانونية الدولية التي تتمتع بها منظمة الامم المتحدة .

(ج) الاختصاصات المفترضة وفقا للرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر في ١٣ يولية سنة ١٩٥٤ والخاضع بأثر احكام المحكمة الاداريه للامم المتحدة .

بحثت المحكمة بعدد هذا الرأي سؤالا مفاده : ما اذا كانت الجمعية العامة للامم المتحدة تملك سلطة انشاء محكمة لها ولاية اصدار احكاما نهائية في المنازعات التي تثور بينها وبين موظفيها أم لا ؟ وقد رأت المحكمة أنه اذا كان الميثاق لم يعط صراحة الامم المتحدة اختصاص انشاء محكمة ادارية ، فمسان ذلك لايعنى عدم اختصاصها بانشاء هذه المحكمة أو ترك موظفيها دون حماية قضائية الامر الذي لايتفق مع الغايات المبرجة للميثاق التي تهدف الى حرية الافراد ونشر العدالة .. وبناء عليه قررت

(١) راجع مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية سنة ١٩٥٩ ص

المحكمة في رأيها الاستشاري أن الاختصاص بإنشاء محكمة إدارية تسهر على أن تسود العدالة في علاقات المنظمة بموظفيها يعتبر اختصاصاً ضمنياً مفترضاً لتحقيق أهداف المنظمة ووظائفها.

نخرج من ذلك إلى القول أن نظرية الاختصاصات الضمنية للمنظمات الدولية تفتقر وجود اختصاصات معترف بها للمنظمات الدولية دون أن ينص عليها في المواثيق المنشقة لها.. والصور المختلفة لهذه الاختصاصات يجمعها رباط واحد وهو ثبوت أهميتها للمنظمة الدولية .. مما يقتضى معه الأخذ بمبدأ التفسير الواسع للوثيقة المنشقة لها.

المبحث الثاني

أحكام العفوية في المنظمات الدولية

تقوم المنظمة الدولية - أساساً - بناءً على رغبة الدول فهي ليست حكومة عالمية ، كما أنها ليست دولة فوق الدول ، وإنما هي رابطة اختيارية تنتج عن اتحاد إرادات مجموعة من الدول لتحقيق مصالحها المشتركة ، من هنا أصبح التفاوت في حجم العفوية من منظمة لأخرى أمراً طبيعياً .. ويتوقف عدد البدول الأمعاء في كل منظمة على مبدئين هما العالمية والحرية .

(أ) مبدأ العالمية في عفوية المنظمات الدولية (١) :

يعنى مبدأ العالمية أن المنظمة الدولية تكون صوبتها

(١) راجع مبدأ العالمية بشيء من التفصيل في مؤلف الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان - مبادئ التنظيم الدولي - طبعة سنة ١٩٧٥ ص ١٧٦ وما بعدها .

مفتوحة لكل دول العالم ... وهذا لا يتحقق الا اذا كان هناك نص في الوثيقة المنشئة للمنظمة يسمح لكافة دول العالم بالانضمام للمنظمة .. على أنه يجب التمييز بين حالتين :

الأولى : حالة ما اذا كانت العضوية مفروضة جبراً على دول العالم وهنا نكون أمام مبدأ العالمية المطلقة أو الالزامية .. أي العضوية الدائمة والحيوية. والتي لا تسمى بالانسحاب أو الطرد من المنظمة ، وهذه الحالة غير مطبقة في الوقت الحالي ، بل ومن الصعب تطبيقها في المستقبل القريب .

الثانية : حالة ما اذا كانت العضوية مفتوحة أمام دول العالم للانضمام الاختياري بدون شروط .. أي يكون لكل دول لم تشترك في تأسيس المنظمة الحق في الانضمام الى عضويتها بمجرد ابداء رغبة في ذلك ، ودون أن يكون هذا الانضمام متوقفاً على موافقة المنظمة .. وفي هذه الحالة نكون أمام مبدأ العالمية التي تقوم على أساس الانضمام التلقائي غير المشروط بينهما هناك حالة ثالثة يطلق عليها بالعالمية النسبية أي العالمية التي تقوم على فتح باب العضوية لكل دول العالم بشرط أن تتوافر في تلك الدول شروط محددة. ويكون من حق المنظمة التحقق من توافر تلك الشروط .. وهنا يصبح الانضمام الى عضوية المنظمة معلقاً على شرط .. وهذه الحالة الأخيرة هي السائدة حالياً .. ويكفي أن نستطلع شروط العضوية في أية منظمة عالمية لنعرف اني مدى يعود مبدأ العالمية النسبية .. فعلى سبيل المثال نجد الاممال التحضيرية لمنظمة عصبة الأمم تقطع بتوافر هذا المبدأ. عندما اشارت الى ذلك اللجنة المشكلة لصياغة ميثاق العصبة بقولها : " أن العصبة تشق مع الفكرة الأساسية للمجتمع الدولي وذلك من طريق فتح أبوابها باوسع ما يمكن أمام الدول " وعندها وافق الرئيس ويلسن على قبول الدول المحايدة. (بعض الأعضاء أصليه في العصبة) برر ذلك بالرغبة في تفادي اعطاء العصبة

طابع التحالف بين المحاربين المنتصرين ، لأن الامر كان يتعلق في المقام الاول بإنشاء منظمة عالمية وذلك على الرغم من أن الدول التي أنشأت عصبة الأمم لم تكون رغبة في أن تشترك معها ، بحجة فورية وعلى قدم المساواة ، الدول التي كانت أعداء لها في الحرب العالمية الأولى ، ولكن الجميع كانوا على اتفاق بأن هذه الدول يجب قبولها في الوقت المناسب " (١) .. كما نجد ميثاق منظمة الأمم المتحدة ، يأخذ بالعالمية النسبية حيث نعت المادة الرابعة على أن "العضوية في الأمم المتحدة ، مباحة لجميع الدول الأخرى المحبة للسلام ، والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق والتي ترى المنظمة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات رغبة فيه " أي أن العضوية مفتوحة لأي منظمة الأمم المتحدة ، لكافة دول العالم إذا توافرت بالنسبة للدوله رغبة الانضمام الشروط المشار إليها ووافقت المنظمة على قبولها .

ويقابل مبدأ العالمية مبدأ آخر يطلق عليه الإقليمية وهو مبدأ يتناقض مع مبدأ العالمية نظراً لأنه يحصر عضوية المنظمة الدولية بين دول إما متجاوزه جغرافياً ، أو يجمع بينها بعض مظاهر التضامن السياسي كوحدة الأمل والحضارة والتاريخ والأيديولوجية والمصالح المشتركة .. وعلى هذا الأساس يمكن القول أن الإقليمية قد تتعارض مع مبدأ العالمية في عضوية المنظمات الدولية . والواقع أن أغلب فقهاء القانون الدولي راعهم انتشار مبدأ الإقليمية في عضوية المنظمات الدولية خاصة تلك التي تهدف إلى تحقيق أغراض عسكرية . وهي التي يطلق عليها اصطلاح الاحلاف العسكرية ، وسائر هؤلاء الفقهاء

(١) نقلاً عن الدكتور عبد العزيز سرجان - المرجع السابق - ص ١٧٧ - ١٧٨ .

الشك في أن مثل هذه التكتلات الإقليمية قد تتناقض في رسالتها مع مبادئ المنظمات العالمية ، كما أنها يمكن أن تؤدي إلى كثير من الصراعات داخل هذه المنظمات عن طريق تغليب المصلحة الإقليمية على حساب المصلحة العامة للمجتمع الدولي (١) . وقد حاولت المنظمات العالمية التمدد لهذه الظاهرة عن طريق تضييق نطاق التناقض بين مبدأ العالمية والإقليمية ، فأوجدت نوعاً من التنسيق بين المنظمات العالمية والتكتلات الإقليمية . . . من هنا جاءت المادة ٢١ من ميثاق الأمم المتحدة على أن "التعهدات والاتفاقيات الدولية التي تتضمن حفظ السلام كمعاهدات التحكيم وتصريح موشرو لا تعتبر منافية لنصوص الميثاق" . كما قامت منظمة الأمم المتحدة ، نوعاً من الإشراف على المنظمات الإقليمية حيث نصت المادة ٥٣ من الميثاق على أن : " يستخدم مجلس الأمن تلك المنظمات والوكالات الإقليمية في أعمال القمع كلما رأى ، بذلك ملائمة . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه ، أما المنظمات والوكالات نفسها فإنه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس . . . " .

اذن يمكن القول أن مبدأ العالمية النسبية في مفوضية المنظمات الدولية مأخوذ به بالنسبة للمنظمات العالمية كهيئة الأمم ومنظمة الأمم المتحدة . والمنظمات المتفصصة . ويرجع ذلك بطبيعة الحال - إلى جوهر هذه المنظمات وما تقوم به من أغراض . فالأولى والثانية قامت في الأصل للمحافظة على السلام العالمي وتحقيق رفاهية الشعوب ، وكان لا يمكن إلا منها القيام بهذه المهمة إلا إذا كانت كل منها تأخذ بمبدأ العالمية أساساً لمفوضيتها حتى تحشد أكبر عدد ممكن من دول العالم في مفوضيتها لتكون جديرة بتحقيق أهدافها على مستوى العالم كله . ومن جهة أخرى فإن المنظمات المتفصصة منوط بها القيام بتحقيق

(١) انظر الدكتور مفيد شهاب - الم ح السابق ص ٤٥ .

التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والفنية وهذا النشاط يعتمد على مستوى العالم كله ومن ثم كان من الضروري أن تأخذ أيضا بمبدأ العالمية ، أما المنظمات التي تقتصر مفيوتها على بعض الدول فقط .. وتكون مفيوتها مغلقة على عدد محدود من الدول ، والتي تسمى في غالب الاحيان بالمنظمات الإقليمية ، فانها جاءت كتعبير عن التضامن السياسي بين مجموعة من الدول ، أو كنتيجة للتجاور الجغرافي بينها وفي كافة الاحوال فلا تؤثر هذه الإقليمية على وحدة الجماعة الدولية .. بعد النيفة التي نع عليها ميثاق الأمم المتحدة. للتنسيق بينها وبين المنظمة العالمية ، وبعد أن تم وضعها تحت مراقبة وإشراف التنظيم العالمي في كل مايمس مصلحة المجتمع الدولي في مسائل السلم والامن الدولي .

(ب) مبدأ حرية الدول في الاشتراك في المنظمات الدولية

يأتى هذا المبدأ كنتيجة طبيعية لفكرة السيادة .. تلك الفكرة التي مارالت تشكل حجر الأساس في العلاقات الدولية وهذا يعنى أن الدول حرة في أن تشارك في تأسيس المنظمات الدولية أو أن ترفض المشاركة ، كما لها الحرية في الانضمام الى عضوية المنظمات الدولية القائمة أو عدم الانضمام .. وحرية الدولة في هذا العدد تعتبر من الحقوق الرئيسية التي لا نزاع عليها .

ويرتبط بمبدأ حرية الدولة في الانضمام للمنظمة الدولية حقها في الانسحاب منها ، ونفرا لان الانسحاب من المنظمات الدولية يرتب آثاراً هامة لها .. لذلك نجد كثيراً من الوثائق المنشقة للمنظمات الدولية تنص على حق بعض القيود عند انسحاب الاعضاء منها بهدف تنظيم ممارسة هذا الحق للارتفاع بمستوى العمل الدولي

بعيدا عن مظنة الانفعالات السياسية الطارئة .. وتؤكد هذه القيود بين أربعة شروط هي: (١).

- اشتراط قيام الدولة العفو باخطار المنظمة كتابيا
بنيّة انسحابها .

- اشتراط انقضاء فترة معينة - تسمى بفترة التهدئة
قبل أن يصبح الانسحاب نافذا .

- اشتراط تنفيذ كافة التزامات الدولة العفو قبل أن
يتحقق الانسحاب .

- وأخيرا يمكن أن يرد نص في النظام الاساس للمنظمة
لايسمح للاعفاء بالانسحاب منها الا بعد فترة معينة .

المبحث الثالث

فكرة الشخصية القانونية للمنظمة

الدولية

الشخصية القانونية تعبير يلقب به - في مجال النظم
القانونية المختلفة أهلية الشخص في اكتسابه الحقوق وتحمل
الالتزامات والقيام بالتصرفات القانونية في ظل هذا النظام .

(١) انظر الدكتور جعفر عبد السلام - المرجع السابق
ص ١٠٦ - ١٠٧ ، وارجع أيضا .

وإذا كان كل نظام قانوني هو الذي يتولى تحديد
المخاطبين بأحكامه ، فإنه يترتب على ذلك أن يكون كل نظام
قانوني هو صاحب الحق في تعيين من يكتسب صفة الشخصية
القانونية ، ومن ثم يكون القانون الدولي هو صاحب الاختصاص
في تعيين أشخاص القانون الدولي .

ولتحديد الشخصية القانونية الدولية في نطاق العلاقات
الدولية . فلا بد من اجتماع وعين (١) :

(١) القدرة على إنشاء قواعد قانونية دولية من طريق
التراضي مع غيرها من الأشخاص المماثلة أو بمعنى آخر القدرة
على التعبير عن إرادة ذاتية في ميدان العلاقات الدولية .

(٢) القدرة على ممارسة بعض الحقوق والالتزام بالواجبات
طبقاً لأحكام القانون الدولي .

وقد كان من المتفق عليه عموماً في لغة القانون الدولي
التقليدي أن الشخصية القانونية الدولية بهذا المعنى لا تثبت
الألدول . أما بالنسبة للمنظمات الدولية فقد كان الاعتراف
لها بالشخصية القانونية محل جدل كبير بين الفقهاء ، وخاصة
في عام ١٩٤٥ بمناسبة إنشاء منظمة الأمم المتحدة . (٢)

(١) راجع د. حامد سلطان - القانون الدولي العام وقت
السلم - ١٩٦٨ ، ص ٨٧ .

(٢) المزيد من التفاصيل بخصوص ماثار بين الفقهاء من
جدل حول الاعتراف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية راجع
كل من :
د. الغنيمي في التنظيم الدولي - المرجع السابق - صفحة
٢٣٧ وما بعدها .

- د. علي صادق أبو هيف - القانون الدولي العام (١٩٧٥) ص

الا أن القضاء الدولي جسم هذا الخلاف ، واعترف في صراحة
تامة ووضوح بتمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية حيث
جاء في الرأى الافتائى لمحكمة العدل الدولية الصادر فى
١١ ابريل سنة ١٩٤٩ (السابق الاشارة اليه) أن :

" الدول ليست وحدها اشخاص القانون الدولي العام ، إذ
قد تتمتع بالشخصية الدولية كائنات أخرى غير الدول اذا ما
اقتضت ظروف نشأتها وطبيعة الاهداف المنوط بها تحقيقها
الاعتراف لها بهذه الشخصية " . وعلى ضوء ذلك أفتت المحكمة
بأن الأمم المتحدة، شغف من أشخاص القانون الدولي . . وفى ذلك
المعنى تقول : " أنه يجب الاقرار بأن أعضاء الأمم المتحدة،
وهم يكلّفونها ببعض الوظائف وما يباحبها من واجبات ومسئولية
قد خولوها من الاختصاص ما يمكنها من مباشرة هذه الوظائف
بصفة فعالة " .

وأضافت المحكمة فى موقع آخر أن " مثل هذه الشخصية
القانونية أمر لازم لتحقيق أهداف ومبادئ الميثاق ، وأن وظائف
وحقوق المنظمة لا يمكن فهمها الا على أساس تمتع الهيئة بالقدرة
والحر من الشخصية القانونية (١) .

وقد استخلص الفقهاء من هذا الرأى الاستشارى نتيجة
هامة مقتضاها ضرورة الاعتراف للمنظمات الدولية عمومًا وليست
الأمم المتحدة، فقط بالشخصية القانونية الدولية بالقدرة اللازم
لممارستها لوظائفها على النحو الذى استهدفته الدول الأعضاء
من وراء انشائها (٢) .

= د.د. عبد العزيز سرحان - المنظمات الدولية - طبعه
سنة ١٩٧٣ ص ٥٣ وما بعدها .
د. سامى عبد الحميد - المرجع السابق - ص ٤٥ وما بعدها .
(١) راجع مع أحكام المحكمة ورأىها الاستشارية (١٩٤٩) ص ١٧٩
(٢) انظر: د. سامى عبد الحميد - المرجع السابق ، ص ٥٤ ، وما
بعدها .

وغالبها ما تتعرض العواثيق المنشقة للمنظمات الدولية للشخصية القانونية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة لتعترف لها بشخصية القانون الداخلي في القاليم الدول الاعضاء، مثال ذلك ما نصت عليه المادة ١٠٤ من ميثاق الأمم المتحدة. بقولها " تتمتع المنظمة في بلاد كل عضو من أعضائها بالأهلية القانونية التي يتطلبها قيامها باعباء وظائفها وتحقيق مقاصدها".

ويترتب على تمتع المنظمات الدولية بالشخصية القانونية عنها في مباشرة بعض الاختصاصات على النحو الآتي :

(١) تستطيع المنظمة الدولية المصاهرة في خلق قواعد القانون الدولي من طريق اشتراكها في تكوين القواعد العرفية الدولية أو عن طريق إبرام المعاهدات الدولية (١).

(٢) يكون للمنظمة الدولية الحق في التقدم بمطالبات دولية حماية لمصالحها ومصالح موظفيها وإثارة المسؤولية الدولية في مواجهة من يحدث ضرراً بتلك المصالح ، ولها نفس سبيل ذلك أن تسلك الطرق العادية في القانون الدولي كالاحتجاج وطلب التحقيق، والمفاوضات، وطلب عرض القضية على التحكيم أما حق رفع الدعاوى أمام محكمة العدل الدولية فلأنه يقتصر على الدول وحدها. فليس للمنظمة الدولية هذا الحق. وان كان لها فقط حق طلب رأي استشاري من المحكمة.

(١) راجع رسالة الدكتور محمد السيد عبد الجواد وموضوعها النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية - جامعة الاسكندرية سنة ١٩٧٣ - ص ٢٠١ وما بعدها وانظر كلا من :

- د. حافظ فاهم - المرجع السابق ص ٦٠
- د. هاشم راتب - المرجع السابق - ص ٤٨

ومن جهة أخرى فإن المنظمة الدولية تتحمل تبعات تنفيذ
المسؤولية الدولية من أية أعمال تصدر عنها أو من موظفيها
يترتب عليها ضرر للغير .

٣) يكون للمنظمة الدولية الحق في التعاقد وتملك
الاموال الثابتة والمنقولة والتصرف فيها وحق التقاضي أمام
المحاكم الداخلية .

٤) تتمتع المنظمة الدولية بالحصانات والمزايا
الدبلوماسية اللازمة لممارسة وظائفها وتتضمن الواثاق المنشئة
للمنظمات الدولية - في أغلب الأحيان - نصوصاً خاصة بذلك وعلى
سبيل المثال ما جاء في المادة ١٠٥ فقرة (١) من ميثاق الأمم
المتحدة من أن " تتمتع المنظمة في أرض كل عضو من أعضائها
بالمزايا والامتيازات التي يطلبها تحقيق مقاصدها " .

كما قد ترد تلك المزايا والحصانات في اتفاقية جماعية
تعقد فيما بين المنظمة والدول الأعضاء فيها مثل اتفاقية مزايا
وحصانات الأمم المتحدة التي وافقت عليها الجمعية العامة للأمم
المتحدة في ١٣ فبراير سنة ١٩٤٦ . وكذا الاتفاقيات الخاصة بشأن
مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة التي أقرت في ٢١ فبراير سنة
١٩٤٧ . وبالإضافة إلى ما سبق يمكن أن يتم تنظيم هذه المزايا
والحصانات بموجب اتفاقية ثنائية خاصة تبرمها المنظمة مع
أحد الدول . وغالباً ما تعقد مثل هذه الاتفاقيات فيما بين
المنظمة والدول المضيفة لها وتسمى اتفاقات المقر ، مثال ذلك
اتفاقية المقر التي عقدت بين منظمة الأمم المتحدة الأمريكية
سنة ١٩٤٧ . وفي كل الأحوال فإن الحقوق المترتبة على حصانات
وامتيازات المنظمة تختلف باختلاف ما تقرره الوثيقة المنشئة
للمنظمة ، أو الاتفاق الجماعي أو الاتفاق الثنائي المبرم في هذا

الخصوص .. ومع ذلك يمكن القول أن الحصانات والمزايا الدبلوماسية المقررة للمنظمة الدولية وموظفيها تتمثل عادة في : كفالة حرية مقارها ، وعدم جواز التعرض لها واعتصام وثائقها ومحفوفاتها ، واعفاءها من الخفوع للقضاء ، وكفالة حرية الاتصال لها ، وتقرير الاعفاءات المالية اللازمة بقيامها بوظائفها (١) .

هـ) وكنتيجة طبيعية لاستقلال المنظمة وتمتعها بال شخصية القانونية في مواجهة أعضائها .. يكون لها ميزانية خاصة مستقلة من الدول الأعضاء لتواجه الانفاق على أنشطتها الفنية والإدارية المختلفة ، ويتم اعداد هذه الميزانية والتعدييق عليها والانفاق منها وفقا للقواعد المالية المنصوص عليها في الوثيقة المنشئة للمنظمة ، أو عملا باللوائح التي تصدرها المنظمة في هذا الشأن على أن يكون هناك جهاز من الخبراء لمراقبة عملية الانفاق . وتجدر الإشارة إلى أن تمويل هذه الميزانية يتم عن طريق موارد عادية وموارد استثنائية ..

فيما لنسبة للموارد العادية فهي تتمثل أساسا في الانصبة السنوية للدول الأعضاء والتي يتحدد مقدارها وفق نسب تحددها الوثيقة أو الجمعية العامة للمنظمة ، أما الموارد الاستثنائية فتتكون من الهبات والمعونات التي ترد كمئحة للمنظمة من الحكومات أو المنظمات الدولية الأخرى أو الهيئات أو الأفراد . ويشترط في هذه الحالة موافقة المجلس التنفيذي أو الجمعية العامة للمنظمة على قبول هذه المنحة (٢) .

(١) انظر د. د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ١٩٩ ، د. مفيد شهاب المرجع السابق ص ١٠١ - ١٠٢ .
(٢) راجع بخصوص النظام المالي للمنظمات الدولية كسل من : د. د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ٥٣ وفيما

المبحث الرابع

أجهزة المنظمة الدولية

لما كانت المنظمة الدولية تعتبر شخفا من أشخاص القانون الدولى، وتتميز بإرادة ذاتية مستقلة عن إردات الدول الاعضاء .. لذلك كان من الغروى أن تباشر المنظمة اختصاصاتها وتقوم بمهام وظائفها عن طريق مجموعة خاص من الاجهزة تشكل فيما بينها الهيكل الداخلى لها ويطلق عليها مادة. اصطلاح " فروع المنظمة "

وتستعين هذه الفروع فى القيام بوظائفها بمجموعة من العاملين يطلق عليهم اسم الموظفين الدوليين .

فروع المنظمة الدولية

يقصد بفروع المنظمة الدولية الاجهزة التى تشرف على مباشرة الاختصاصات والوظائف الممنوحة للمنظمة ويتر أن تقوم المنظمة على جهاز واحد .. بل الغالب فى العمل هو توزيع وظائفها على أجهزة متعددة، يتخصص كل منها فى مجال معين من مجالات نشاط المنظمة .

وتتمثل الصورة العادية للمنظمات الدولية فى وجود ثلاثة فروع رئيسية لها :

= بعدها د. مفيد شهاب - المرجع السابق صفحة ١٠٤ د. ابراهيم العناش - المرجع السابق ص ٩٥ وما بعدها د. سامى عبد الحميد المرجع السابق ص ٩٤ وما بعدها .

- فرع عام وهو الجمعية العامة ، ويعتبر الجهاز التشريعي للمنظمة (إذا جاز لنا القياس على البنين الداخلي للدولة) .

- فرع خاص وهو ما اصطلح على تسميته بالمجلس التنفيذي أو مجلس الإدارة .

- وفرع اداري وهو ما يطلق عليه عادة اصطلاح "الامانة العامة"

وبجانب تلك الفروع الرئيسية فان مواثيق المنظمات الدولية تترك لهذه الفروع نفسها سلطة انشاء ما قد تحتاج اليه من فروع ثانوية تعملونها في عملها على اساس من التخصص وهذه السلطة حق للفروع الرئيسية ، حتى ولو لم يوجد نص صريح عليها في الميثاق .

ويرجع السبب في تعدد فروع المنظمة الدولية الى عدة اعتبارات فنية وعملية وسياسية . (١) .

- فالاعتبارات الفنية ترجع الى ضرورة تقسيم أعمال المنظمة على اساس من التخصص ضمانا لكفاءة التنفيذ .

(١) انظر ١ :

د. حافظ فانم - المرجع السابق ص ٦٥ .

د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٣٤ .

د. محمد سامي عبد الحميد - المرجع السابق ص ٧٢ .

- أما الاعتبارات العملية فمقتضاها الرغبة فسي ، أن يكون للمنظمة فرع تشريعي أو شبه تشريعي يختص بالمناقشة والمداوله واصدار القرارات ويضم كل الدول الاعضاء ويكون صاحب الاختصاص الاطلى الذى يتولى وضع السياسة العامة للمنظمة . فير أنه بسبب صعوبة اجتماع هذا الفرع بصفة مستمرة ، وتعذر اصدار قرارات سريعة فى الامور العاجلة ، فقد اقتضى الامر وجود فروع تنفيذى يضم عددا . محدد . من الدول ، وينتقد بصفة مستمرة تسمح له باتخاذ القرارات السريعة المناسبة . وكان لابد فى نفس الوقت من وجود امانة عامة تتولى الاعمال الادارية للمنظمة وتقوم بتحضير جداول أعمال الفرعين العام والخاص .

- أما الاعتبارات السياسية فتتمثل فى محاولة التوفيق بين رغبات الدول الكبرى ورغبات الدول الصغرى . فالاولى ترفب فى أن يكون لها وضع متميز داخل المنظمات الدولية على أساس أن مصالحها الخاصة وامكانياتها وما تتحمله من مسؤوليات اكبر . فى تحقيق أهداف المنظمة تبرر حصولها على وضع متميز فى المنظمة . ولقد اكبر من الحقوق ... أما الدول الصغرى فتنادى بالمساواة بين الدول كبيرها وصغيرها دون أن يكون للمصالح الخاصة أو الامكانيات ما يميزها عن بعض ..

ومن ثم كان لابد من ايجاد صيغة للتوفيق بين هذه الرغبا حتى لا تصدم ظاهرة التنظيم الدولى بهذين الموقفين المتعارضين من هنا أصبح الفرع العام فى المنظمة وسيلة لتحقيق مبدأ المساواة القانونية بين كل الدول الاعضاء .. بحيث يكون لكل

دولة عضو صوت واحد يتساوى في قيمته مع الاصوات الاخرى .. أما الفرع الخاص فانه يحقق رغبة الدول الكبرى حيث يقتصر التمثيل فيه على بعض الدول فقط بحصة دائمة . أو تتمتع فيه الدول الكبرى بمركز قانوني متميز ، يتمثل في طريقة التصويت على القرارات . ومن أمثله ذلك ما يقرره ميثاق الأمم المتحدة . من اشتراط موافقة الدول الخمس الكبرى على القرارات التي تصدر من مجلس الأمن في المسائل الموضوعية (حق الفيتو)^(١).

قواعد تشكيل فروع المنظمة الدولية

يخضع تشكيل فروع المنظمة الدولية - كمبدأ - مسام - للقواعد الخاصة التي يقرها قانون كل منظمة ، إلا أن هناك بعض المبادئ التي تحكم هذا التشكيل أهمها :

(١) تتكون فروع المنظمات الدولية من ممثلين لحكومات الدول الأعضاء ومن حق كل حكومة أن تختار ممثلها ، ولها في ذلك حرية كاملة ومطلقة في اختيار هؤلاء الممثلين .. إلا أنه قد يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات .. ففي بعض الأحوال يتكون الفرع من أشخاص يختارون بمقتضى الشفعية ولكفائاتهم الخاصة ، كما هو الحال في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية وأيضا كما هو متبع في تشكيل بعض فروع منظمة الصحة العالمية والاتحاد الدولي للمواثبات الملكية واللائكية .. وقد يجمع الفرع ممثلين من الحكومات بجانب آخرين من النقابات والافراد . كما هو الحال بالنسبة لمجلس إدارة منظمة العمل الدولية والمؤتمر العام والحكمة من وجود هذه الاستثناءات جعل تلك الفروع أكثر على مقاومة التيارات السياسية وأقل تأثرا بالمصالح الوطنية .^١

(١) راجع العديد من الأمثلة : د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٣٦ .

(٢) بالنسبة للفروع المحدودة. العفوية في المنظمات العالمية فانه يتمين عند اختيار الدول الاعضاء فيها مراعاة الاتى (١) :

(أ) مدى قدرة الدولة على الاسهام فى تحقيق مقاصد المنظمة .

(ب) التوزيع الجغرافى العادل لضمان تمثيل كل مناطق العالم ومدنياته المختلفة فى هذه الفروع .

ومع الاخذ فى الاعتبار هذه المبادئ الاساسيه والاستثناء عليها هاننا نتناول القواعد الخاصة بتشكيل كل فرع من فروع المنظمة واختصاصه فيما يلى :

أولا الفرع العام للمنظمة الدولية (الجهار التشريعى) (٢)

يعتبر هذا الفرع - بحكم أنه يضم كل الدول الاعضاء - صاحب الاختصاص الاصلى الذى يملك مناقشة كل الامور التى تدخل فى اختصاصات المنظمة أو تتعلق بسلطات الفروع الاخرى ، الا اذا كان هناك نص فى الوثيقة المنشقة للمنظمة بتقييد هذا الاختصاص ويطلق على هذا الفرع صفة الجهار التشريعى أو شبه التشريعى تشبيها له بالجهار النيابى داخل الدولة .

(١) انظر : د. حافظ فائز - المرجع السابق ص ٦٦ .
وراجع المادة ٢٨ من ميثاق الأمم المتحدة. والمسنادة التاسعة من النظام الاساسى لمحكمة العدل الدولية .
(٢) راجع القواعد التى تحكم هذا الفرع بشئ من التفصيل فى : د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ٨٠ وما بعدها وأيضا راجع :

ويقوم هذا الفرع بإعداد لائحة داخلية تعد بمثابة قانونه الداخلي، وتحدد هذه اللائحة أشكال المناقشات وتضمن حرية التعبير عن الآراء وحرية التصويت وتهتم ببعض المسائل الفنية مثل كيفية إعداد جدول الأعمال وطريقة التصويت على الاقتراحات والتعديلات، وقواعد احترام النظام أثناء المناقشة والتصويت .

ويشكل نظام الدورات القاعدة العامة لاجتماع هذا الفرع العام ، لى خلال فترة أوعدة فترات من السنة الواحدة، يدمى للاجتماع والمداوله فى جلسة عامة .

والدورات قد تكون عادية - أى تبدأ فى تاريخ يحدد سلفا - وقد تكون دورات غير عادية أو استثنائية - أى تدمى استثنائيا لظروف غير متوقعة .

وكمبدأ عام فإن جلسات هذا الفرع تعقد علانية، ولكن إذا وجدت بعض الظروف الاستثنائية فمن حق الفرع أن يقرر سرية الجلسات . ويضم هذا الفرع - عادة - مجموعة لجان رئيسية (فروع ثانوية) تتولى دراسة الموضوعات التى تدخل فى اختصاصها . كما قد تنشأ بعض هذه اللجان الرئيسية لجانباً فرعية محدودة العدد تراعى فى تشكيلها الاعتبارات الفنية دون الاعتبارات السياسية .

ونظام التصويت على القرارات داخل هذا الفرع تحكمه قاعدة عامة - مبدأ - أن لكل دولة صوت واحد وأن أصوات الدول الأعضاء متساوية من حيث قيمتها القانونية مهما اختلفت الأهمية النسبية الخاصة بكل دولة . وتجد هذه القاعدة تطبيقاً لها فى الأمم المتحدة. حيث ينص ميثاقها على أن لكل عضو فى المنظمة

موت واحد في الجمعية العامة ، وأيضا في منظمة الوحدة الإفريقية
حيث قرر ميثاقها أن لكل دولة عضو صوت واحد في مؤتمر رؤساء
الدول والحكومات (١).

إلا أنه يوجد استثناء من تلك القاعدة، في بعض المسروع
العامة للمنظمات ذات الطابع الاقتصادي والمالي .. حيث تطبق
هذه المنظمات ما يعرف بنظام وزن الأصوات . ومفاده . أن يكون
لكل دولة عضو عدد من الأصوات يتعادل مع أهميتها داخل المنظمة
أي أن يكون تقدير الأصوات متفقا مع مدى ما تساهم به الدولة
في النشاط المالي والاقتصادي للمنظمة .. ومن أمثلة ذلك نظام
التصويت الذي أخذت به الوثائق المنشقة لصندوق النقد الدولي
والبنك الدولي للإنشاء والتعمير والتي تقضي بإعطاء كل دولة
عضو ٢٥٠ صوتا يضاف إليها صوت واحد عن كل حصة اضافية تملكها
الدولة في رأس مال المنظمة عند التصويت في مجلس المحافظين
الذي يعتبر الجهاز العام للمنظمة .

أما فيما يتعلق بالعدد اللازم من الأصوات لصدور قرارات
الجهاز العام للمنظمة ، فالقاعدة المعمول بها حاليا هي ضرورة
حصول القرار على أغلبية الأصوات ، أي أن قرارات وتوصيات
المنظمة تصدر بمجرد حصولها على أغلبية أعضاء المنظمة وتصبح
ملزمة للجميع . فيز أن هذه الأغلبية غير متفق عليها بين
المنظمات .

فبعض المنظمات تأخذ بالأغلبية البسيطة (أي أغلبية
نصف الأصوات مضافا إليها صوت واحد) والبعض الآخر بأغلبية

(١) راجع : د. إبراهيم العناني - المرجع السابق

بالأغلبية الخاصة (أى أغلبية الثلثين أو الثلاثة أرباع... الخ) (١)

ويتم التصويت برفع اليد أو النداء .. ويمكن أن يصحب التصويت بشرح وجهة النظر .. وهذا لا يمنع أن يتم التصويت بطريقة سرية فى بعض المسائل التى تتطلب ذلك .. كما سنبين فى الانتخابات فيما بين الأعضاء .

ثانيا (الفرع الخاص للمنظمة الدولية) (الجهاز التنفيذى)

يعتبر هذا الفرع بمثابة الجهاز التنفيذى للمنظمة ولذا لانه يتمتع بمجموعة كاملة من السلطات اللازمة لتحقيق هذا الهدف .. مما يؤدى عمله بحفته ناعبا عن الدول الاعضاء ويكون انعقادهم بصفة مستمرة وهو بذلك يدير أعمال المنظمة الدولية فى الفترة التى تقع ما بين أدوار انعقاد الجهاز العام ومن ثم لانه من الناحية العملية - يعتبر من أهم أجهزة المنظمة الدولية كما هو الواقع بالنسبة لمجلس الأمن داخل الأمم المتحدة .

والعقوبة فى هذا الفرع محدودة ، أى أنها مقترنة على عدد محدود من الدول الاعضاء يتم اختيارها وفقا لنظام خاص تضعه الوثيقة المنشقة للمنظمة . وغالبا ما يكون هذا النظام بطريقة تؤدى الى توزيع عدد المقاعد الموجودة به توزيعا عادلا بين مجموعات الدول .

(١) من الملاحظ أن ميثاق الأمم المتحدة يأخذ بقاعدة الأغلبية إلا أنه يفرق بين المسائل الهامة وغيرها من المسائل فبالنسبة للأولى تصدر قرارات الجمعية العامة بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، أما الثانية فبأكثر من ثلثى القرارات العامة تصدر بشأنها بأغلبية الأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت . انظر : المادة ١٨ من الميثاق .

وقد جرى العمل على أن تكون العضوية في هذا الفرع
لمصرة الأجل حتى تتاح الفرصة لعدد كبير من الدول الأعضاء
للاشتراك في أعماله : (١).

ويخضع الفرع التنفيذي لاحتته الداخليه بنفسه يحدد فيها
اعلوب عمله ونظام جلساته وطريقة التصويت على القـــرارات
وينطبق على صدور القرارات قاعدة الاغلبيه المنصوص عليها في
الوثيقة المنشقة للمنظمة سواء كانت الاغلبيه العاديه أو اغلبيه
الثلثين أو اغلبيه الثلثه اربعه .. ولا يخلو الامر من وجسود
امتيازات معينه لبعض الدول (كما هو الحال بالنسبه لمنح
الدول الخمس الكبرى حق الفيتو في مجلس الامن) .

وتحسب الاغلبيه وفقا لعدد الاعضاء الحاضرين المشتركين
في التصويت بالموافقة أو الزلفى وعلى ذلك لايدخل في حساب
الاعليه الاعضاء الغائبون أو الممتنعون عن التصويت ، الا اذا كان
هناك نص يقضى بغير ذلك .

ثالثا) الفرع الادارى للمنظمة الدولية (الامانة العامة)

يطلق على الفرع الادارى للمنظمة الدولية اسم
" الامانه العامة " وهي جهاز مستقل عن أجهزة المنظمة الاخرى
بل ويختلف عنها من حيث أنه يتألف من أشخاص يعملون كموظفين
لدى المنظمة لا كممثلين من الدول الاعضاء .

(١) راجع نص المادة ٢/٢٣ من ميثاق الأمم المتحدة. التي
تحدد مدة عضوية الاعضاء غير الدائمين بستين ، والعفو الذي
تنتهي مدته لايجوز انتخابه على الفور .

ويتولى رئاسة هذا الجهاز أمين عام أو سكرتير عام حسب التسمية المنصوص عليها في الوثيقة المنشقة للمنظمة يتم اختياره بمعرفة الجهاز التشريعي أو الجهاز التنفيذي للمنظمة أو بمعرفة الجهازين بـشـركـين .. ويقوم الأمين العام بمسؤوليات معينة ، وأحيانا يتلقى التعليمات من أجهزة المنظمة الأخرى ولكنه - في كافة الأحوال - يحتفظ بحرية التقدير ويملك سلطة المبادرة .. وهو بذلك يتمتع بنفوذ أكثر فاعلية ، وقد يكون أعظم تأثيرا ، من الأجهزة الأخرى في تحقيق أهداف المنظمة ومقاصدها (١) .

وفالبا يتم تحديد اختصاصات الفرع الإداري للمنظمة في الوثيقة المنتقة لها .. وتختلف هذه الاختصاصات - بطبيعة الحال - من منظمة إلى أخرى بحسب طبيعة المنظمة والأهداف التي تسعى إليها .. إلا أنه يمكن القول أن الجهاز الإداري بمفهومه عام - يقوم بمهمة تسيير الأعمال الإدارية اليومية للمنظمة ويعمل على وصل نشاطات الأجهزة الأخرى بعضها ببعض على النحو التالي : (٢) .

(١) أجراء الاتصالات الإدارية فيما بين أجهزة المنظمة وكذلك بين المنظمة والأعضاء ، وبين المنظمة وغيرها من المنظمات الأخرى .

(١) انظر : د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ١٠٠ .

(٢) راجع : د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٤٤ .

- د. إبراهيم العناني - المرجع السابق ص ٧٧ .

ب) الاعداد لدورات وجلسات الفروع الأخرى ، وتحضير
جداول الأعمال وتقارير النشاط ومحاضر الجلسات وتجهيز وشاشق
العمل والقيام بأعمال الترجمة .

ج) متابعة تنفيذ قرارات الفروع الرئيسية الأخرى
وقد يعهد الى الأمين العام بدور تنفيذى لتطبيق قرارات هذه
الأجهزة ، كما قد يعهد اليه المشاركة في اجتماعات أجهزة
المنظمة وأبداء وجهة نظره فيما تبحثه من مسائل .

ولما كان الأمين العام يستعين بمجموعة متنوعة من
العاملين لأداء الاختصاصات والوظائف الموكولة للإمانة العامة
وهؤلاء العاملون بعضهم إدارى والاخر فنى ، ويعطهم بمسمى
بصفة دائمة ، والبعض الآخر بصفة مؤقتة ، فقد درج الفقه على
أن يطلق على هؤلاء العاملين جميعاً اصطلاح " الموظفين الدوليين"
ونظراً للدور الهام الذى يقوم به هؤلاء الموظفون فى المجتمع
الدولى من خلال المنظمات الدولية التى يعملون بها ، لذلك
سنعرض فيما يلى للنظام القانونى الذى يسرى عليهم .

الموظفون الدوليون

عرفت محكمة العدل الدولية مستخدمى المنظمات الدولية
بأنهم " كل موظف باجر أو بدون اجر ، يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة
يتكلف من قبل أحد أجهزة المنظمة لمباشرة احدى وظائف المنظمة
أو المساعدة فى مباشرتها . وباختصار كل شخص تؤدي المنظمة
أعمالها بواسطته " (١) .

(١) راجع رأى الاستشارى لمحكمة العدل الدولية الخاص

(٢) أن يكون الهدف الذي يسعى إليه الموظف الدولي هو تحقيق مقاصد المنظمة التي يعمل في خدمتها، وليس صالح دولة معينة، ولا يؤثر في توافر هذا العنصر قيام الموظف الدولي بتأدية نشاطه في نطاق القليم طالما أن ممارسة هذا النشاط تتم لصالح المنظمة الدولية .

(٣) أن يكون خافعا في أداء عمله إلى المنظمة الدولية ويتلقى التعليمات والأوامر من رؤسائه فيها وحدهم .. وبالتالي لا يعتبر موظفا دوليا من يخضع في أدائه لوظيفته لقوانين دولة أو يتلقى الأوامر والتعليمات منها .

(٤) وأخيرا يفترض في الموظف الدولي أن يكون متفرغا - في أداء عمله بالمنظمة، مكرسا لها كل جهده، وقته ونشاطه ولا يعنى ذلك أن يكون عمله على سبيل الاستمرار والدوام، وانما المقصود بهذا الشرط أن يتفرغ الموظف الدولي كلية لخدمة المنظمة طوال فترة خدمته المحددة في العقد المبرم بينها وبينها (٦).

وعلى ضوء تلك الشروط، يجب عدم الخلط بين الموظفين الدوليين والممثلين الدول- الأمم المتحدة لدى المنظمات الدولية وفروعها المختلفة (٥) لأن المركز القانوني لكل منهم يختلف من الآخر من حيث أنواع أعمالها (٦).

بحق الأمم المتحدة، في المطالبة بالتعويض من الأضرار التي تلحق بهم أثناء تجديده واجباتهم " مجموعة أحكام المحكمة وأراضيها - الاستشارية (١٩٤٩) من ١٧٧ وأثروا مؤلفنا " التنظيم الدولي " سنة ١٩٧٩ ص ٧٢ هامش (١)

(١) راجع الدكتور محمد حافظ فانتج المرجع السابق ص ٨٦، والدكتورة عاشق راتب " التنظيم الدولي " الكتاب الأول ص ١٠، ود. عبد العزيز سرحان " التنظيم الدولي " طبعة ١٩٧٥ ص ١٠ وما بعدها

(أ) من حيث الطبيعة :

الموظف الدولي يتبع المنظمة التي يعمل بها .. ويكون تعيينه بمعزلتها - أما مباشرة أو بناء على ترشيح حكومتها .. ويكون مسؤولا مسؤولية مباشرة أمام تلك المنظمة .

بينما يمثل الدولة في المنظمة الدولية يتم تعيينه بمعزل دولته ، ويظل تابعا لها ، ويكون مسؤولا مسؤولية مباشرة أمامها بوصفه مندوبا عنها أمام تلك المنظمة .

(ب) من حيث آثار التعريفات : في الوقت الذي تنص على فيه آثار التعريفات التي يقوم بها الموظف الدولي إلى المنظمة التي يعمل بها .. فإن آثار تعريفات مندوب الدولة بالمنظمة ينصرف إلى دولته .

(ج) من حيث الحصانات والامتيازات : يتمتع الموظفون الدوليون بحصانات وامتيازات مطلقة ، في مواجهة كل الدول بما في ذلك الدولة التي ينتمون إليها .. وهذه الحصانات والامتيازات مقرررة لصالح الوظيفة الدولية ذاتها وليس للشخص ذاته .. بينما لا يتمتع مندوبو الدول بالحصانات والامتيازات في مواجهة دولهم ، وإنما يتمتعون بها في مواجهة غيرها من الدول لأن تلك الحصانات والامتيازات مقرررة لصالح الدولة التي يمثلونها وليس لأفرادهم .

طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف الدولي والمنظمة

الدولية :

اختلف الفقه الدولي في تعيين طبيعة هذه العلاقة : يرى البعض أن الوظيفة الدولية والوضع القانوني

للموظف الدولي يقومان على أساس تعاقدى ، أى أن أساس الرابطة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية هي عقد العمل الذى يتم ابرامه بين المنظمة ممثلة فى امينها العام أو مساعديه من جهة وبين الموظف الدولي من جهة أخرى ... ويقتضى نفس هذه الحالة تطبيق قاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " فيما يتعلق بصحة قيام العلاقة التعاقدية ، وحقوق الطرفين وحسابات انقضاها .

- ويرى البعض الآخر أن الموظف الدولي يوجد فى مركز تنظيمي يجعله خاضعا كلية للمنظمة الدولية التى يعمل بها بحيث يكون وضعه الوظيفي مشابها من كل الوجوه ، لوضع الموظف العام فى الانظمة القانونية الداخلة .. ومن ثم فهو بالإضافة الى خضوعه للاحكام المفروضة عليه فى عقد العمل . لأنه يخلص أيضا لكل الاحكام المنصوص عليها فى وثيقة انشاء المنظمة وكذا لوائحها وقراراتها الادارية التنفيذية ، وفق ما تتطلبه ظروف العمل ومقتضيات صالح المنظمة الدولية .

- بينما يأخذ رأى الغالب فى الفقه الدولي بنظرية مختلطة تضع الموظف الدولي فى مركز وسط بين التكييفين السابقين وتجعل علاقته بالمنظمة علاقة " تنظيمية وتعاقدية " فى نفس الوقت ، بحيث يعتبر خاضعا - بموجب الاتفاق المنبرم بينه وبين المنظمة - لنظام عمل قانونى من قابل للتغيير طبقا لاحتياجات المنظمة ، وفى نفس الوقت يتضمن ضرورة احترام الحقوق المكتسبة للموظف (١)

(١) راجع : د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ١٠٣ - ١٠٤ ، د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٥٢ .

حقوق وواجبات الموظفين الدوليين

تشير الى هذه الحقوق والواجبات مواثيق المنظمات الدولية واللوائح الداخلية ،وعقود العمل واتفاقيات المقرر ويمكن حصرها فيما يلي .

(١) للموظف الدولي أن يتقاضى تمويها ماليا من قبل المنظمة التي يعمل بها مقابل الخدمات التي يؤديها ،ويشمل ذلك ،المرتبات والمعاشات ،والاجارات السنوية باجر .. وتكون تلك التمتعيات معفاة من الضرائب التي تقرها القوانين الداخلية لدولة المقر ،أو تلك التي يؤدي فيها الموظف الدولي عمله .

(٢) للموظف الدولي حرية الرأي والفكر السياسي ،وذلك في حدود ما لا يمس استقلاله وحيده أو يجعلها محل شك ، كما له بالاشتراك مع الموظفين الدوليين الآخرين - حق تكوين الجمعيات والنقابات دفاعا عن مصالحهم .

(٣) لايفقد الموظف الدولي جنسيته ،بل يظل متمتعاً بجنسية دولته ،غير أن علاقته مع دولته يجب ألا تؤثر في وضعه القانوني كموظف دولي ،ما دامت هذه العلاقة لاتمت بمصلحة السي وظيفته ولا تمن أهليته للقيام بها .

(٤) يكون الموظف الدولي تحت حماية المنظمة الدولية ضد كل ما يمكن أن يقع عليه من ضرر أو اعتداء بسبب تأدية وظيفته وفي المنظمة الدولية في سبيل ذلك أن تباشر جميع وسائل المطالبة بالتعويض نيابة عنه وعن المستحقين له .. وبمعنى آخر يكون الموظف الدولي متمتعاً بنوع من الحماية الوظيفية مثل

تلك التي يتمتع بها الموظف العام في النظم القانونية الداخلية بالنسبة لكل ما يقع من ضرر أثناء تأديته وظيفته أو بسببها.

هـ) يتمتع الموظف الدولي بحماية إدارية وقضائية فسيحالة المساس بحقوقه ،أو مخالفة الإدارة لشروط الخدمة الوظيفية وتكفل المنظمة الدولية هذه الحماية عن طريق اعطاء الموظف الدولي حق التظلم الإداري أمام الأمين العام أو اللجان المختصة كما أنها تنشئ محاكم إدارية لهذا الغرض للفصل في المنازعات التي تنشأ بين الموظفين الدوليين والمنظمة .

٦) يتمتع الموظف الدولي بخاصة من الحصانات والامتيازات من أهمها الحصانة القضائية - مدنيه وجنائية - وحرية الإقامة والانتقال، وحرية الاتصال بالمنظمة عن طريق استخدام الشفرة والبريد الدبلوماسي والحقيبة الدبلوماسية الى جانب عدد من التسهيلات المالية والإعفاءات الجمركية والغريبه، غير أن هذه الحصانات مرتبطة بدرجة الموظف الدولي وطبيعة نشاطه، وبحيث لا يتمتع بها الا من يشغل فرع وفيه معين في المنظمة . وقد استقر الامر على أن الموظفين الدوليين في الدرجات القيادية يتمتعون بما يتمتع به المبعوثون الدبلوماسي من مزايا، أما الموظفون المهنيون فانهم يتمتعون بجزء من الحصانات والامتيازات في الحدود اللازمة لمباشرة وظائفهم، أما مفار الموظفين الإداريين فلا يتمتعون بهذه الحصانات والامتيازات . وفي حالة الأحوال فان المنظمة الدولية تقوم برفع الحصانات عن موظفيها اذا وجد ما يبرر ذلك . أو كسب الإبقاء عليها لا يعد ضروريا لقيام الموظف الدولي بامعاليه (١)

(٧) وأخيرا يقابل هذه الحقوق جميعها واجبات يتعين على الموظف الدولي مراعاتها .. وهذه الواجبات مقررّة لصالح الوظيفة الدولية ولا تخرج عما هو مقرر في الأنظمة الداخلية بالنسبة للوظيفة العامة وأهمها :

ضرورة تفرغ الموظف الدولي لعمله وعدم قيامه بأي عمل آخر .. وتأتيه هذا العمل باخلاص وإمانة مع التجرد كلياً من كل مامن شأنه التأثير على استقلاله وعدم تحيزه .. والتغلب على العواطف السياسية التي قد تؤدي به إلى مواقف الشك والريبة .

المبحث الخامس

سلطات المنظمات الدولية

تختلف السلطات التي تتمتع بها المنظمات الدولية بحسب طبيعة الوظائف التي تقوم بها كل منظمة ، والغرض الذي انشئت من أجله ، ووفق ما تقرره الوثيقة المنشئة لكل منها... وتتدرج تلك السلطات من مجرد سلطة البحث والدراسة الى سلطة اتخاذ القرارات ، الى ابرام الاتفاقيات ، وان كان يعد من تلك السلطات بعض القيود التي وفعتها الدول الاعضاء .

أولا (سلطة البحث والدراسة

تملك المنظمة الدولية سلطة بحث ودراسة ومناقشة كافة المسائل التي تدخل في مجال اختصاصاتها.. أما بواسطتها مباشرة وأما عن طريق فرع من فروعها.. وقد يقتضى الامر أن تتم تلك الدراسة بواسطة الدول الاعضاء من طريق مؤتمر دولي تدعو اليه المنظمة ، أو عن طريق تقارير وأبحاث تقدمها هذه الدول بنسب على طلب المنظمة ، وفي هذه الحالة لا تلتزم الدول بتقديم مثل هذه التقارير والأبحاث الا اذا تضمنت الوثيقة المنشئة للمنظمة نصا صريحا يلزمها بذلك ، وغالبا ما يتم ذلك فسى المسائل غير السياسية .

ثانيا (سلطة اصدار القرارات

سلطة اصدار القرارات هي التعبير الفعلى لاستقلال المنظمة الدولية وقدرتها على مباشرة مهامها الوظيفية لتحقيق

الاهداف التي أنشئت من أجلها والقرار بمعناه الواسع يشمل
" كل تعبير عن الارادة. يعبر عن المنظمة الدولية " (١) ومن
الممكن التمييز بين مختلف أنواع التعبير عن الارادة. بحسب
طبيعة القرار الصادر عن المنظمة ومدى قوته الإلزامية .. فليس
تعتبر المنظمة قرارات غير ملزمة من الناحية القانونية ، أي
لا يترتب على مخالفتها أية مسؤولية قانونية " وانما مجرد
مسؤولية أدبية " وتأخذ مثل هذه القرارات احدى صور ثلاث :

(أ) الرغبات :

وهي مجرد ابداء المنظمة لوجهة نظرها في مسألة هامة
ليست من اختصاصها ومع ذلك ترى من واجبها الادنى أن تلفت
نظر الدول المعنية الى أهمية هذه المسألة وما تراه نحوها .

(ب) الآراء :

وهي اجابات عن أسئلة تطرح على المنظمة في مسائل تدخل
في اختصاصها وتستشار فيها على سبيل الاستئناس بالرأي .. ومثال
ذلك الآراء الافتائية التي تصدر من محكمة العدل الدولية
التي تتبع للأمم المتحدة. أو المنظمات الدولية المتخصصة حسب
مسائل قانونية تدخل في نطاق أعمال هذه المنظمات .

(ج) التوصيات

وهي مجرد نصائح أو دعوة لاتخاذ قرار أو موقف معين
توجهها المنظمة الى الدول الاعضاء أو احدى تلك الدول أو الى
منظمة دولية أخرى .. وإذا كانت تلك التوصيات لا تتمتع بأي
قوة إلزامية .. كما أنها لا تترتب المسؤولية الدولية على عاتق
الدولة التي لا تأخذ بها ، فليس معنى ذلك أنها مجردة من كل

قيمة ، إذ ان قيمتها الادبيه والسياسيه كبيره بحيث تعتبر مظهرا
لارادة جماعة معينه ازاء موضوع معين ، الامر الذى يكون له أثر
كبير فى تنفيذها والا تعرضت الدوله التى لا تأخذ بها لاستهجان
باقى الدول .

وقد تكون القرارات الصادرة عن المنظمه ملزمه أى ترتب
أشراً قانونية ، وفى هذه الحالة يستمد هذا الالتزام معدره من
الوثيقة المنشقة للمنظمه بما تتضمنه من اتفاق الاطراف على
قبول واحترام ما تصدره من قرارات فى المسائل التى تمت عليها
هذه الوثيقة . . وهذه المسائل قد تكون ذات طابع تشريعى
كالوائح الداخليه أو الدوليه ، وقد تكون ذات طابع قضائى
كلاحكام الصادرة عن محكمة العدل الدوليه ، وقد يكون لها طابع
تنفيذى كاتخاذ اجراء أو القيام بعمل معين مثل القرارات
الصادرة من مجلس الأمن باتخاذ تدابير عسكريه لتنفيذ قراراته
المتعلقه بحفظ السلم والأمن الدوليين .

والصورة السائدة حتى الآن هى مجرد تمتع المنظمات
الدوليه بسلطة اصدار توصيات غير ملزمه . . وهى صورة ارتفعت
مجموعه الدول كى تحفظ لنفسها بحرية عدم الالتزام بالتوصيات
التي تخالف مصالحها . . أما سلطة اصدار القرارات الملزمه
فتعتبر سلطة استثنائية خاصة بالنسبة للمنظمات التى تعمل على
حل المنازعات النيابيه وتحقيق الأمن الدولى . . ولم تتحقق هذه
السلطة بصورة مطلقة حتى الآن الا بالنسبة لبعض المنظمات
الدوليه المتمخصه وبعض المنظمات الاقليمية التى تتجه نحو
التكامل الاقتصادى بين أعضائها (١) .

(١) للمزيد من التفاصيل بخصوص القرارات الملزمه وغير
الملزمه الصادرة عن المنظمات الدوليه ، راجع رسالة الدكتور
محمد السعيد عبد الجواد السابق الاشاره اليها ص ١٢٤ وما بعدها
وراجع أيضا تفاصيل أكثر بالنسبه للتوصيات الدكتور جعفر
عبد السلام - المرجع السابق ص ١٢٨ وما بعدها .

ثالثاً) سلطة تعديل الوثيقة المنشقة للمنظمة

تعتبر سلطة المنظمة في تعديل الوثيقة المنشقة لها من أهم وأدق القرارات التي تصدرها ، خاصة إذا أخذنا في الاعتبار أن هذا التعديل لا يتم إلا إذا كانت هناك ضرورة ملحة تقتضي إجراء هذا التعديل وفقاً للحاجات العملية .

ورغم أن مواثيق المنظمات الدولية يجب أن تتمتع بنوع من الاستقرار لتتمكن تلك المنظمات من القيام بأعمالها ، دون أن تتعرض للتغيرات النفسية للدول الأعضاء .. إلا أننا نجد معظم هذه المواثيق تشترط أغلبية الثلثين لإجراء التعديل ، على أن يكون للدول التي لم توافق عليه حق الانسحاب من المنظمة ، وذلك أمثالا للقواعد العامة التي تقضي بضرورة الموافقة على أحكام المعاهدة من كل الأطراف . مثال ذلك مواثيق منظمات اليونسكو والصحة العالمية ، والظيران المدنى الدولي وجامعة الدول العربية .

ومن جهة أخرى نجد بعض المواثيق تشدد في التعديل فتستلزم الإجماع ، مثل معاهدة حلف شمال الأطلسي عام ١٩٤٩ ومعاهدة حلف واسو عام ١٩٥٥ . أو تستلزم أغلبية نوع خاص مثل : ميثاق الأمم المتحدة الذي يقرر في المادة ١٠٨ منه أن " تسبى التعديلات التي تدخل على هذا الميثاق على جميع أعضاء الأمم المتحدة إذا صدرت بموافقة ثلثى أعضاء الجمعية العامة وصديق عليها ثلثا أعضاء الأمم المتحدة ومن بينهم جميع أعضاء مجلس الأمن الدائمين وفقاً للاوضاع الدستورية في كل دولة " . ويتضح من ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة ولو أنه يبدو من الناحية النظرية مرناً إلا أنه من الناحية العملية يعتبر جامداً ، لأن اعتراض أى من الدول الخمس الدائمة يحول دون إجراء التعديل المطلوب .

الخط الثالث

العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية

نتيجة للاعتراف للمنظمة الدولية بالشخصية القانونية واعتبارها أحد أشخاص القانون الدولي ، فقد أصبح لها أهمية الدخول في علاقات خارجية مع أشخاص القانون الدولي الأخرى . ولا كانت أو منظمات دولية .. وهذه العلاقات الخارجية تفرج - بطبيعة الحال - عن قدرة العلاقات الداخلية السابق تناولها إذ أنها المظهر الآخر من مظاهر استقلال المنظمة الدولية بذاتها .. وملازماتها للدخول في علاقات متبادلة مع أشخاص القانون الدولي الأخرى بهدف تنظيم ما يهمها من المسائل المرتبطة بوظيفتها .. ويفرض تطبيق التعاون والتنسيق بينها للولوج بفاعلية التنظيم الدولي إلى الغرف المنشود ..

وتتخذ العلاقات الخارجية للمنظمة الدولية مظهرين :

- المظهر الأول : علاقات خارجية مع الدول .
 - المظهر الثاني : علاقات خارجية مع المنظمات الدولية .
- ونتناول كل مظهر من هذين المظهرين في مبحث مستقل .

المبحث الأول

العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية

والسبب

تتمثل العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية والدول المختلفة في ثلاث صور هي :

- (أ) إبرام الاتفاقات الدولية .
(ب) تبادل الممثلين لتنظيم المصالح المشتركة ورعايتها .
(ج) تحمل تبعية العضوية الدولية .

(١) إبرام المعاهدات الدولية

سبق أن ذكرنا أنه يترتب على إلتزام بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية أهليتها في إبرام المعاهدات مع الدول في إطار الأهداف التي أنشئت من أجلها حتى ولو لم ينص على ذلك صراحة في الوثيقة المنشئة لها .

وتقرر بعض مواثيق المنظمات صراحة حق المنظمة في إبرام المعاهدات مع الدول أو المنظمات الدولية الأخرى من ذلك ما تنص عليه المادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة من حق الإسم المتحدة في إبرام اتفاقات مع الدول الأعضاء خاصة بالمساعدات والتسهيلات المتعلقة بالقوات المسلحة من طريق مجلس الأمن وأيضا ما تنص عليه المادتين ٧٠ و ٧١ من ميثاق منظمة الطيران المدني الدولي بالتسوية للمعاهدات المتعلقة بتسهيلات الطيران الجوي التي تعقد بين المنظمة والدول الأعضاء .

ولم يغير ذلك من المبدأ بأن أهلية المنظمات الدولية لإبرام الاتفاقات الدولية لا تتوقف على النص عليها من جانب المواثيق المنشئة لها - كما سبق الإشارة - وإنما ينشأ هذا الحق للمنظمة في إطار الأهداف التي أنشئت من أجلها والاختصاص الممنوحة لها لإستخدام السلطة على إقليم المنظمات الدولية التي أنشئت قبل سنة ١٩٤٥ على إبرام اتفاقات دولية عديدة بعد عام ١٩٤٥ دون أن تحتو المواثيق المنشئة لها ، على أية نصوص بهذا الخصوص .

ومن المتفق عليه أن شروط وصحة إبرام هذه الاتفاقيات تخضع بصفة عامة لقواعد القانون الدولي وبصفة خاصة لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات " الصادرة " في ٢٣ مايو سنة ١٩٦٩ على أن يراعى عند التطبيق أيضا المبادئ المنصوص عليها في أنظمة المنظمات الدولية (١).

(ب) تبادل التمثيل :

يحق للمنظمات الدولية أن تتبادل مع الدول علاقات تمثيلية تشبه العلاقات الدبلوماسية التي يتم تبادلها فيما بين الدول (٢).

وتتخذ العلاقات التمثيلية مظهرين :

الاول سلبى : وهو قبول ممثلى الدول لدى المنظمة

والثانى ايجابى : وهو ارسال ممثلين عن المنظمة الى الدول .

وقد اعترفت لجنة القانون الدولي بإمكانية قيام الدول الاعضاء في المنظمات العالمية بتأسيس بعثات دبلوماسية لها في مقار تلك المنظمات (٣) كما كان هذا التقليد متبعاً

(١) للمزيد من التفاصيل راجع : دكتور جعفر عبد السلام المرجع السابق ص ٢٠٠ وما بعدها .
(٢) راجع د. بطرس غالى - المرجع السابق ص ٢١٩ وما بعدها .
(٣) انظر : مؤلفنا " التنظيم الدولي " - المرجع السابق ص ٨٤ هامش (٣) .

أيضا منذ الأيام الأولى المصبة الهم .. ثم تطورت العلاقات فبسبب
عصر الأمم المتحدة، حيث قامت الدول الاعضاء بانشاء مكاتب دائمة
لها في مقر المنظمة، بينما ترسل الدول غير الاعضاء بعثات
دائمة لها يعملون بالملاحظين الدائمين *Permanent Observers*
وان كان وضعهم يختلف من ممثلى الاعضاء، اذ ان لهم حق الحضور
فقط دون الاشتراك فى المناقشات .

وبالنسبة للأمم المتحدة، فقد مارست حق التشييل الايجابى،
وقالت بانشاء مكاتب اعلام لها فى جميع أنحاء العالم مهمتها
الاساسية نشر انباء نشاطات المنظمة فى المجالات المختلفة، والعمل
على تجميع المعلومات التى تحتاجها الأمم المتحدة، وتقديم
التسهيلات الضرورية التى يحتاجها موظفوا الأمم المتحدة، لمباشرة
مهامهم الرسمية .. وواضح ان هذه الاختصاصات جميعها تماثل الى
حد ما الاختصاصات التى يقوم بها المبعوثون الدبلوماسيون .

ولم يقتصر نظام التمثيل الطبى والايجابى على الأمم
المتحدة، فقط، ولكن امتد هذا النظام الى كافة المنظمات
الدولية المتخصصة والاقليمية .. بحيث يمكن القول أنه أصبح
سمة من سمات العلاقات الدولية التى تتميز بها ظاهرة التنظيم
الدولى فى وقتنا الحالى .

(ج) تعمل تبعه المسؤولية الدولية

المعروفة الثالثة من صور العلاقات الخارجية للمنظمة
الدولية، هى تحمل الدولة سواء أكانت عضوا أو غير عضو - تبعه
المسؤولية الدولية من مخالفتها للالتزامات الدولية تجنبتا
المنظمة الدولية .

فقد يحدث أن يقع على المنظمة الدولية أو أحد موظفيها

فرد نتيجة اخلال احدى الدول بالتزاماتها الدولية ،وهنا يحق للمنظمة الدولية اشارة المسئولية الدولية ضد هذه الدولة للمطالبة بتعويض الاضرار التي تسببت فيها حتى ولو لم تكن هذه الدولة عضوا في المنظمة .

وبالمثل قد يحدث أن ترتكب المنظمة (أو احد موظفيها) عملا مخالفا للقانون الدولي ،كان تخالف مثلا نصوص اتفاق المقرر الذي ابرمته مع احدى الدول ،أو تكون قد أصابت الدولة باضرار غير مشروعة نتيجة مباشرتها لاممالها .. ففي مثل هذه الحالات يمكن للدولة التي أضررت من التصرّف غير المشروع أن تثير المسئولية الدولية ضد المنظمة الدولية .. وهناك سابقة لذلك عندما اثيرت مسئولية الأمم المتحدة، بسبب بعض التصرفات التي وقعت من موظفيها بالكونغو^(١) .

المبحث الثاني

العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية

تشكل المنظمات الدولية فيما بينها أسرة مترابطة تعمل في نطاق من التضامن والتوزيع الوظيفي ،على حفظ السلم والامن الدولي واتماء العلاقات الودية بين الأمم .. وقد كان لهذا الترابط - بين المنظمات الدولية - أثره الكبير في العمل على التنسيق فيما بينها تجنباً للازدواج وتحقيقاً للعمل في وفاق من أجل صالح الشعوب . ومن هنا قامت العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية على مستويين :

(١) راجع :د. مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٧٣ دكتور
ابراهيم العناني - المرجع السابق ص ١٠٣

أحدهما بهدف تنسيق العمل فيما بينهما - والاخر بهدف تحقيق نوع من الاشراف من بعضها على البعض الاخر (١).

(١) العلاقات الخارجية بهدف تنسيق الأنشطة بين المنظمات:

نظرا لان هناك الآن ما يربو على ١٧٦ منظمة حكومية تخدم مايزيد على ١٥٩ دولة ،ولان كل منظمة لها وظائفها الخاصة وأعوانها ... فان العلاقات فيما بينها تحتاج الى التنسيق تلافيها للتداخل والتضارب فيما تقوم به من أنشطة ،ومنعا للازدواج الذي ليس له من فائدة .

ويتم التنسيق بين المنظمات الدولية بطرق متعددة أهمها ابرام المعاهدات الدولية ،وتبادل الاتصالات ،وايجاد المراقبين وانشاء أجهزة مشتركة .

وابرام الاتفاقات فيما بين المنظمات يعتبر الصورة الاساسية للعلاقات الخارجية فيما بينها ،حيث تتضمن تلك الاتفاقات - غالبا - تنظيم تبادل الرأي والمعلومات ،أو تبادل التمثيل بواسطة المراقبين ،أو اقامة لجان توثيق صلات ،أو عقد مؤتمرات مشتركة ،أو الاشتراك في الدعوة الى مؤتمرات دولية أو تنفيذ برامج عمل مشتركة ،أو غير ذلك من صور التعاون ،ويتولى ابرام هذه الاتفاقات الجهاز المختص بذلك وفقا للوثيقة المنشئة للمنظمة الدولية .

(١) راجع : د. جعفر عبد السلام - المرجع السابق ص ١٨٤ وما بعدها .

وايضا الدكتور مفيد شهاب - المرجع السابق ص ١٦٢ وما بعدها .

ويمكن الإشارة الى نوعين من الاتفاقات التي تبرم فيما بين المنظمات الدولية وهما :

- اتفاقات تقليدية : وهي تلك التي يتبع بشأنها الاجراءات الشكلية المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وهي: المفاوضات ، و اقرار النص ، واعتماده . ثم التصديق عليه .

- اتفاقات ذات شكل بسيط : وهي تلك التي لا تتطلب اتباع تلك الاجراءات الشكلية السابقة .. وانما تصبح نافذة بمجرد التوقيع عليها (كالخطابات أو المذكرات المتبادلة) .

(ب) العلاقات الخارجية بهدف الاشراف والرقابة من بعض

المنظمات على الاخرى :

رغم أن كل منظمة دولية لها شخصيتها القانونية على قدم المساواة مع المنظمات الاخرى ، الى أن تحقيق الاهداف التي تسعى اليها ظاهرة التنظيم الدولي وضرورة التعاون المشترك فيما بين المنظمات الدولية .. قد يتطلب أن يكون هناك نوع من الاشراف والرقابة من بعض المنظمات على البعض الآخر .. وأبرز مثل لذلك هو العلاقة القائمة بين منظمة الأمم المتحدة . والمنظمات الدولية المتخصصة ، فإذا كان التقدم العلمي الحديث قد أظهر أهمية التخصص وتقسيم العمل في كافة المجالات مما أدى الى انشاء منظمات دولية متخصصة ومستقلة عن منظمة الأمم المتحدة ، إلا أنه لا بد من ضمان وجود صلة وثيقة تربط بين هذه المنظمات والمنظمة العالمية .. ومن ثم فقد وجدت صيغة مناسبة لهذه الصلة من طريق " اتفاقات الوصل " التي قام بإبرامها المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة مع هذه المنظمات . وبموجب اتفاقات الوصل هذه فقد تم وضع هذه المنظمات تحت اشراف ورقابة منظمة الأمم المتحدة .. ويترتب على هذا الوضع التزام المنظمات

المتخصص بتنفيذ توصيات منظمة الأمم المتحدة. من جهة ومن جهة أخرى تحقيق التناسق فيما بين أنشطتها . فغلا عن تحقيق ما يأتى:

(١) تبسيط وتوحيد النظم الادارية التى تسير عليها المنظمات ذات الاختصاصات المتشابهة ، عن طريق توزيع تلك الاختصاصات للقضاء على التنافس فيما بينها .

(٢) اشتراك عدة منظمات متخصصة فى برامج المعونة الفنية المشتركة بحيث يودى هذا الجهد المشترك الى تحديد الاولويات وبالتالي العمل على تحقيق الاهداف التى تسعى اليها تلك المنظمات فى الاوقات والظروف الملائمة .

القسم الثانى

منظمة الامم المتحدة.

سوف نتناول دراسة منظمة الامم المتحدة. فى الفطيسن

الآتيين :

الفصل الاول : ويدور حول النظام القانونى لمنظمة

الامم المتحدة، وينقسم هذا الفصل الى المباحث الآتية :-

المبحث الاول : الطبيعة القانونية لميثاق الامم المتحدة.

المبحث الثانى: أهداف ومبادئ الامم المتحدة

المبحث الثالث : العضوية فى الامم المتحدة

المبحث الرابع : الاجهزة الرئيسية للامم المتحدة. وهى :

- الجمعية العامة

- مجلس الأمن

- المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

- مجلس الوصاية .

- الامانة العامة .

- محكمة العدل الدولية.

الفصل الثانى ويتناول الدور الذى تقوم به الامم المتحدة

فى المجتمع الدولى، وينقسم هذا الفصل الى مبحثين

المبحث الاول : مناهج الامم المتحدة. للمحافظة على السلم

والامن الدوليين .

المبحث الثانى : مناهج الامم المتحدة. لتحقيق رفاهية

الشعوب

الفصل الأول

النظام القانوني للأمم المتحدة.

تمهيد

إذا كان نشوب الحرب العالمية الثانية (١٩٣٩ - ١٩٤٥) قد قضى على عصبة الأمم بوصفها أول تجربة للتنظيم الدولي على الصعيد العالمي^(١) إلا أن الفشل الذي منيت به العصبة لم يهدد اقتناع الرأي العام العالمي بضرورة وجود منظمة دولية عالمية تكون أقدر على تحقيق السلم والأمن الدولي، وحماية الجماعة الدولية، بطريقة أكثر فاعلية مما كانت عليه عصبة الأمم وقد تمثلت الجهود التي بذلت لإنشاء المنظمة الجديدة في مرحلتين أساسيتين :-

(٢) مرحلة التصريحات الدولية :

وتتضمن هذه المرحلة للدعوة إلى إنشاء المنظمة الجديدة وعرض الأفكار والاتجاهات العامة بشأنها وتهيئة الرأي العام، لتقبلها، وقد بدأت هذه المرحلة بتاريخ ١٤ أغسطس سنة ١٩٤١ عندما صدر تصريح الأطلنطي على أثر اجتماع تم بين روزفلت رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وتشرشل رئيس وزراء بريطانيا على ظهر الباخرة برنس أوف ويلز " وقد أكد هذا التصريح على بعض المبادئ الديمقراطية التي يجب أن تسود العلاقات الدولية (٢)

(١) يلاحظ أن عصبة الأمم بدأت نشاطها منذ تاريخ انعقاد أول جمعية عمومية لها في ١٠ يناير سنة ١٩٢٠، وانتهت حياتها بآخر جلسة ملقبتها الجمعية في ١٨ أبريل سنة ١٩٤٩ (أي عقب الحرب العالمية الثانية) وإن كان نشاطها قد توقف فعلا منذ بداية الحرب في سنة ١٩٣٩.

(٢) تضمن هذا التصريح - في الفقرة الثامنة منه - على أي بادرة بضرورة وجود نظام دائم يوقع بعد الحرب للمحافظة على السلام العالمي .

ثم صدر تصريح واشنطن في أول يناير سنة ١٩٤٢ موقعا من ممثلين ست وعشرين دولة يتفقون اتفاقهم على إنشاء تنظيم دولي من أجل الدفاع عن الحياة والحرية والاستقلال والحرية الدينية بالإضافة الى صيانة الحقوق الانسانية والعدل (١) وبتاريخ ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤٣ صدر تصريح موسكو على أثر اجتماع ممثلين الدول الأربع الكبرى (الولايات المتحدة الأمريكية - بريطانيا - الاتحاد السوفيتي - الصين) وقد أعلنت هذه الدول لأول مرة بموجب هذا التصريح تعهدهم الرسمى بإنشاء هيئة دولية ممامة ودائمة من أجل صيانة السلم والأمن الدوليين " تستند الى مبدأ المساواة في السيادة بين كافة الدول المحبة للسلام ، وتفتتح مضمونها لكل هذه الدول ،كبيرها وصغيرها " (٢) ثم صدر تصريح طهران في أول ديسمبر سنة ١٩٤٣ بين كل من روزفلت وستالين وتشرشل مؤكدا على تضامنهم العسكري والتنسيق الكامل بين هيئات أركان حرب العمليات العسكرية التابعة لدولهم واعتمادهم على مساهمة ايران وغيرها من الأمم الصديقة المحبة للسلام ، في اقامة السلام العالمي والأمن والتقدم بعد الحرب ، وفقا لمبادئ تصريح الاطلنطي - كما أكد هذا التصريح على عزم الرؤساء على التعاون مع جميع الشعوب الراغبة في القضاء على السيطرة والاستعباد ، وحرصهم على أن يؤلفوا معها أسرة عالمية للشعوب الديمقراطية (٣) .

(ب) مرحلة المؤتمرات الدولية

عقب مرحلة التصريحات جاءت مرحلة وضع تلك التصريحات موضع التنفيذ عن طريق عقد مؤتمرات دولية لبحث الشكل الذي

تكون عليه المنظمة الجديدة فاجتمع ممثلو كل من المصين والاتحاد السوفيتي وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية في مؤتمر دومبارتون أوكن بواشنطن (في المدة من ٢١ أغسطس ، ٢ أكتوبر سنة ١٩٤٤) للبحث في الأسس التي تقوم عليها الهيئة العالمية المقرر انشاؤها ونظام عملها . . وقد أسفرت هذه الاجتماعات عن وضع مشروع تمهيدى أطلق عليه " مقترحات دومبارتون أوكي " متضمنات توصيات خبراء الدول الكبرى فيما يتعلق بأهداف ومبادئ الهيئة ، والأسس التي يروى أن يقوم عليها نظام العمل .

ثم انعقد مؤتمر آخر في بالتيمور الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي وبريطانيا في الفترة من ٤ إلى ١١ فبراير سنة ١٩٤٥ لبحث المسائل التي كانت مطروحة وأهمها نظام التعويت في مجلس الأمن . .

وأخيرا دعت الدول الى مؤتمر عقد في سان فرانسيسكو حضره ممثلو خمسين دولة في الفترة من ٢٥ أبريل الى ٢٦ يونية سنة ١٩٤٥ . . وفي هذا المؤتمر وافقت الدول على ميثاق الأمم المتحدة . بعد ادخال بعض التعديلات على مشروع دومبارتون أوكس وأصبح نافذا في ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ . . وقد عقدت الجمعية العامة للأمم المتحدة أول اجتماع لها في ١٠ يناير سنة ١٩٤٦ . ومنذ هذا التاريخ بدأت مرحلة جديدة متميزة في تاريخ العلاقات الدولية والتنظيم الدولي .

وستتناول دراسة نظام الأمم المتحدة ، على النحو الآتي :

المبحث الأول : الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة

المبحث الثاني : أهداف ومبادئ الأمم المتحدة

المبحث الثالث : العضوية في الأمم المتحدة .

المبحث الرابع : الفروع الرئيسية للأمم المتحدة

المبحث الأول الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة.

يتكون ميثاق الأمم المتحدة. من مائة واحد عشر مادة موزعة على تسعة عشر فصلا، ويسبق هذه الفصول ديباجة تشير إلى البواعث التي كانت وراء قيام المنظمة العالمية وإلى المبادئ التي تستند إليها في عملها... وقد جاء في تلك الديباجة قولها :

”نحن شعوب الأمم المتحدة .
وقد آلفنا على أنفسنا .

أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي في خلال جيل واحد جلبت على الإنسانية مرتين أهوانا يمجز منها الوصف، وأن نوكد من جديد إيماننا بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء والأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية .

وأن نهين الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة من المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي .

وأن ندفع بالرفق الاجتماعي قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح .

وفي سبيل هذه الغاية أعتزمنا :
أن نأخذ أنفسنا بالتسامح ، وأن نعيش معا في سلام وحسن جوار وأن نغم قوانا كي نحتفظ بالسلام والأمن الدولي وأن نكفل بقبولنا مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها

ألا تستخدم القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة ، وأن
نستخدم الأداة الدولية في ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية
للعرب جميعها .

قد قررنا :

أن نعهد جهودنا لتحقيق هذه الأغراض ، ولهذا فبما
حكوماتنا المختلفة على يد مندوبيها المجتمعين في مدينة سان
فرنسكو الذين قدموا وثائق التفويض المستوفية للشروط ، قد
ارتفعت ميشاق الأمم المتحدة هذا وأنشأت بمقتضاه هيئة دولية
تسمى الأمم المتحدة " .

والواقع أن هناك خلافا كبيرا بين الفقهاء حول القيمة
القانونية لهذه الديباجة . وهل يمكن اعتبارها جزءا من الميثاق
أم أن لها طبيعة خاصة ؟ ..
والد اقرت اللجنة الفنية لمؤتمر سان فرنسكو الرأي الغالب في التقسيم
والذى يعتبر ديباجة أى معاهدة دولية بمثابة جزءا متمما لها
تنسحب اليه نفس القيمة القانونية لباقي المعاهدة (١) ومن
ثم فإن ما نقول بالنسبة للقيمة القانونية لميثاق الأمم
المتحدة - يشمل بطبيعة الحال - ما جاء بالديباجة ..

وتتبقى دراسة الطبيعة القانونية للميثاق التصدى
لمسالتين :

- الاولى : القيمة القانونية للميثاق .
- الثانية : مبدأ سريان الميثاق

أولا : القيمة القانونية للميثاق :

يعتبر ميثاق الأمم المتحدة من قبيل المعاهدات الجماعية

(١) أنظر : المرجع المشار اليه بهامش (١) بمؤلفنا
الدولى - المرجع السابق ص ١٢٨ .

الدولية ، غير أن الأحكام المنصوص عليها به تسمو في قيمتها القانونية على أى معاهدة أخرى .

وذلك لأنها لا تطبق على الدول الأعضاء فقط بل على غير الأعضاء كذلك وسائر المنظمات الدولية الأخرى ، الأمر الذى يمكن القول معه أن أحكام الميثاق - فى نطاق القانون الدولى - تشبه إلى حد كبير الدستور الداخلى للدولة لأنها لا تكتفى - بترتيب التزامات فى مواجهة الأطراف فقط ، وإنما يمتد أثرها القانونى إلى المجتمع الدولى كله . . . حيث تعمل على تنظيمه ، وخلق المؤسسات الضرورية للمحافظة على أمنه وسلامته ضد الحرب العدوانية ، وتحقيق مصلحة البشرية فى التقدم والرخاء .

وقد أشارت المادة ١٠٣ ، من الميثاق صراحة إلى أنه : إذا تعارضت الالتزامات التى ترتبط بها أعضاء الأمم المتحدة وفقا لأحكام هذا الميثاق مع أى التزام دولى آخر يرتبطون به فالعبرة بالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق " .

فهذه المادة . جاءت صريحة قاطعة فى تقرير سمو أحكام الميثاق على أى التزام دولى آخر . . . وهذه الأولوية مطلقة ، أى أنها تسرى فى مواجهة كل اتفاق يخالف أحكام الميثاق بغض النظر من تاريخ هذا الاتفاق أو الدول الموقعة عليه وبمعنى آخر فإنها تسرى على الاتفاقات الدولية السابقة على صدور الميثاق كما تسرى بالنسبة للاتفاقات الموقعة بين دول أعضاء فى الأمم المتحدة ، أو بين دول أعضاء وأخرى غير أعضاء بها (٢)

(١) راجع فى ذلك أيضا ما أشارت إليه المادة ٣١ من اتفاقيه فينالقانون المعاهدات الدولية عام ١٩٦٩ .

(٢) راجع : د . مفيد شهاب - المرجع السابق - ص ١٩٨ .

وأنظر : د . حامد سلطان - المرجع السابق - ص ٨٧٦ ، وما بعده .

وباختصار فإن اعتبار ميثاق الأمم المتحدة اتفاقاً عاماً
جماعياً ذا قيمة دستورية، يترتب عليه النتائج الآتية لئلا
نطاق العلاقات الدولية (١) :

١ - لا يقتصر الأثر الملزم للميثاق على الدول الأعضاء
فقط بل يمتد إلى الدول غير الأعضاء ، خلافاً للقواعد العامة
التي تحكم المعاهدات الدولية ويتضح ذلك من نص المادة (٢) فقرة
٦ من الميثاق التي جاء بها : " تعمل المنظمة على تسير الدول غير
الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ
السلم والأمن الدولي .

٢ - إذا تعارضت الالتزامات التي يربط بها أعضاء الأمم
المتحدة وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر
يرتبطون به ، فالعبرة بالالتزامات المترتبة على الميثاق .

٣ - إذا تعارضت أحكام الميثاق مع المبادئ العامة
للقانون الدولي ، تكون أولوية التطبيق عملياً للميثاق
باعتباره يتضمن أحكاماً محددة ومكتوبة ، فغلا عن أن المبادئ
العامة للقانون الدولي لا يجري تطبيقها إلا بالقدر وفي الحدود
التي تريد منظمة الأمم المتحدة أعمالها فيها .

ثانياً : مبدأ سريان الميثاق :

من المبادئ المجمع عليها في القانون الدولي لئلا
المصر الحاضر ، أن المعاهدة الدولية التي يتم التوقيع عليها ليس
لها قيمة قانونية ما لم يتم التصديق عليها بمعرفة السلطة
المختصة في الدولة الموقعة .

(١) راجع : د جعفر عبد السلام - المنظمات الدولية سنة
١٩٧٤ - ص ٢٥٩ .

وقد أشار الميثاق الى هذا المبدأ بقوله (١) :

١ - تصدق على هذا الميثاق الدول الموقعة عليه كل منها حسب أو ضامها الدستورية .

٢ - تودع التعديقات لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية التي تخطر الدول الموقعة عليه بكل ايداع يحصل ، كما تخطر الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة بعد تعيينه .

٣ - يصبح هذا الميثاق معمولاً به متى أودعت تعديقاتها جمهورية الصين وفرنسا واتحاد جمهوريات السوفيت الاشتراكية والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال أيرلندا والولايات المتحدة الأمريكية وأغلبية الدول الأخرى الموقعة عليه . وتعد حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بروتوكولا خاصا بالتعديقات المودعة وتبلغ سورا منه لكل دول الموقعة على الميثاق .

٤ - تعتبر الدول الموقعة على هذا الميثاق التي تصدق عليه بعد العمل به من الأعضاء الأصليين في الأمم المتحدة . من تاريخ ايداعها لتعديقاتها . . وقد تحققت الشروط المشار اليها في الفقرات الثلاث الأولى في ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ ، ومن ثم فإنه ابتداءً من هذا التاريخ يكون الميثاق قد أصبح نافذاً وتكون الأحكام المنصوص عليها به قد بدأ سريانها لتحقيق مصلحة البشرية في السلم والأمن الدوليين .

(١) راجع نص المادة ١١ من الميثاق .

المبحث الثاني أهداف ومبادئ الأمم المتحدة

أنشئت منظمة الأمم المتحدة لكي تحقق أهدافا معينة.. وللوصول الى تلك الأهداف وضع الميثاق عدة مبادئ أساسية تقوم عليها المنظمة ، كما حدد السبل والأساليب التي تنتهجها المنظمة لأدراك هذه الأهداف .

وقد تناولت ديباجة الميثاق ومادته الأولى ببيان الأهداف التي تسعى اليها المنظمة ، أما المبادئ فقد نصت عليها المادة الثانية من الميثاق .

ونتناول دراسة الأهداف والمبادئ على النحو التالي :

أولا : أهداف الأمم المتحدة :

يقصد بأهداف الأمم المتحدة تلك الغايات المشتركة التي أنشئت من أجلها الأمم المتحدة وتتلخص هذه الأهداف في أربعة تتلخص وانشطة المنظمة الرئسية ، فقد حددتها المادة الأولى من الميثاق على أنهما :

(أ) حفظ السلم والأمن الدولي :

(ب) تنمية العلاقات الودية بين الدول :

(ج) تطبيق التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية

والاجتماعية والثقافية .

(د) جعل الأمم المتحدة مركزا لتنسيق أعمال الدول .

ونتناول كل هدف من تلك الأهداف على النحو التالي :-

(أ) حفظ السلم والأمن الدولي :

كان من الطبيعي - وقد تم الاعداد لقبام الأمم المتحدة والعرب

العالمية الثانية لم تزل مشتعلة - أن يكون الهدف الرئيس لهذه المنظمة تجنب نشوب حروب مقبلة... بحيث تكون الاهداف الاخرى مجرد عوامل تساعد على تحقيق هذا الهدف أو تكون في خدمته .

وقد تضمنت ديباجة الميثاق النص على هذا الهدف بقولها : " نحن شعوب الأمم المتحدة آتينا على أنفسنا... أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب ... " .

وفي سبيل تحقيق هذا الهدف تملك الأمم المتحدة وفقاً لما جاء بالفقرة الأولى من المادة الأولى " اتخاذ التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها ، وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم ، وتبذرع بالوسائل السلمية وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي، لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي الى الاخلال بالسلم أو لتسويتها " .

والمقصود بالمحافظة على السلم الدولي ، منع الحروب أو استخدام وطائل العنف الدولي بصفة عامة .. أما حفظ الأمن الدولي فمعناه القيام بأعمال ايجابية للمحافظة على السلام من طريق توفير الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية اللازمة لذلك بحيث تصبح كل دولة مطمئنة على سلامتها .. وبمعنى آخر معالجة الأسباب التي تؤدي الى حدوث الاضطرابات بحيث يعيش العالم في حالة من الاستقرار والطمأنينة .. ويتضمن نظام المحافظة على السلم والأمن الدوليين حسبما جاء في المادة الأولى ما يلي :-

١ - منع قيام الأسباب التي تهدد السلم وإزالتها متى قامت .

٢ - حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية .

٣ - قمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه الاخلال بالسلم .

ويتضح لنا من ذلك أن فكرة المحافظة على السلم والأمن الدولى بما تتضمنه من تحريم استخدام القوة فى فئ المنازعات الدولية ، ومن اتخاذ التدابير الجماعية فى حالة وقوع العدوان ... تعتبر أول أهداف المنظمة الدولية ... بل هى فى الحقيقة أساس وجودها نفسه . ومن ثم فليس غريباً أن نجد فروع المنظمة تشير الى هذه الفكرة دائماً ، بل ويدور حولها الجانب الأعظم من نشاط هذه الفروع . (١)

على أن هذا الهدف قاصر على السلم والأمن الدولى ، بينما المحافظة على السلم الداخلى (أى الحروب والثورات الداخلية) فلا يدخل ضمن مقاصد وأهداف المنظمة الا اذا امتدت أشارها الى خارج إقليم الدولة وأدت الى تعزيز مفهوم السلام العالمى (٢) .

(ب) تنمية العلاقات الودية بين الدول :

ورد ذكر هذا الهدف فى الديباجة ، كما نعت عليه أيضاً المادة ٢/١ من الميثاق بقولها : " تعمل المنظمة على انشاء العلاقات الودية بين الأمم على أساس احترام المبدأ الذى يقضى بالمساواة فى الحقوق بين الشعوب ، وأن يكون لكل منها حق تقرير مصيرها " .

ويعتبر هذا الهدف تعزيزاً للهدف السابق .. لأن تحقيق السلام العالمى يتطلب - بلا شك - توافر المناخ الملائم للعلاقات الودية والتسامح وحسن الجوار بين الدول ، ووسيلة خلق هذا المناخ هو احترام مبدأ المساواة بين الدول وحقوق الشعوب فى تقرير مصيرها ، وسنتكلم عن مبدأ المساواة فيما

(١) راجع المادتين ١١ ، ٢٦ من ميثاق الأمم المتحدة .

(٢) أنظر د . بطرس بطرس غالى - المرجع السابق - ص ٣٢٠

بعد ، أما حق الشعوب في تقرير مصيرها فيستعمل الآتي :-

- حق الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي أن تقرر مستقبلها السياسي .

- حرية الشعوب في اختيار نظم الحكم التي توافلها
والنظمة الاجتماعية والاقتصادية التي تناسبها .

- ضرورة استفتاء الأقاليم التي يراد فصلها من دولة ما
وضمها إلى دولة أخرى .

(ج) تحقيق التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

أشارت الى هذا الهدف المادة ٣/١ من الميثاق حيث نمت على أنه من مقاصد المنظمة (تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصفة الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك بغية عامة بلا تمييز بحسب الجنس أو اللغة أو الدين وبلا تفرقة بين الرجال والنساء " .

كما أكدت عليه ديباجة الميثاق بما تضمنته من التزام شعوب الأمم المتحدة " ان تدفع بالرقى الاجتماعى لدمها ، وأن ترفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح " .

ويرجع حرص الميثاق على اعتبار التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هدفا من أهداف الأمم المتحدة الى حقيقة - لا جدال فيها - هي أن أكثر الأزمات

الدولية التي تهدد السلم والأمن الدولي غالباً ما يكون مرجعها إلى الاختلالات الاقتصادية التي تهيئ كيان الدول وتدفعها إلى الحروب والاعتداءات المسلحة وأصبح من الأمور المسلم بها أن حل تلك المشاكل يمكن أن يخفف من النوايا العدوانية للسلوك ويماعد على بذور بذور الأمن والسلام في ربوع العالم .. من هنا أنشأ الميثاق جهازاً مستقلاً ضمن أجهزة الأمم المتحدة " هو المجلس الاقتصادي والاجتماعي " مهمته الأساسية " السهر على تحقيق التعاون الاقتصادي والاجتماعي وترقيته وتدعيم أسسه بين جميع دول العالم .

(د) جعل الأمم المتحدة مركزاً لتنسيق أعمال الدول :

ورد ذكر هذا الهدف في الفقرة الرابعة من المادة الأولى حيث نصت على أن تكون منظمة الأمم المتحدة " مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة " .

والمقصود بذلك أن تصبح الأمم المتحدة أداة للتنسيق بين نشاطات الدول وأعمال المنظمات الدولية المختلفة بهدف توجيهها نحو الصالح المشترك - أي لتحقيق الغايات التي تستهدفها مجموعة الدول الأعضاء ، عن طريق توفير أفضل الظروف والسبل لذلك .

ثانياً : مبادئ الأمم المتحدة :

حرص واضعو ميثاق الأمم المتحدة على وضع بعض المبادئ الأساسية التي يجب أن تلتزم بها المنظمة والدول الأعضاء فسي سعيهم نحو تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها الأمم المتحدة وقد جاء النص على تلك المبادئ في المادة الثانية من الميثاق ... ومنذ اللحظة التي تم فيها إقرار الميثاق فقد

أصبحت تلك المبادئ تمثل المعالم الأساسية في ميدان التنظيم الدولي، وباتت تكشف بوضوح عن الوجه الحديث للعلاقات الدولية في ظل ميثاق الأمم المتحدة.

وهذه المبادئ هي: (١)

(٢) مبدأ المساواة في السيادة

جاء النص على هذا المبدأ في الفقرة الثانية من الديباجة بقولها أن - الأمم كبيرها وصغيرها متساوية في الحقوق كما أشارت إليه أيضا الفقرة الثانية من المادة الأولى بتأكيدا على التسوية في الحقوق بين الشعوب... ثم أقرت هذا المبدأ صراحة الفقرة الأولى من المادة الثانية إذ نصت على أن: "تقوم المنظمة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها".

ومن الملاحظ أن الميثاق ربط بين السيادة والمساواة - وهما من الأفكار الأساسية للقانون الدولي التقليدي - باعتبار أن المساواة نتيجة لتمتع الدولة بالسيادة. وقد أقر مؤتمر سان فرانسكو تفسير عبارة المساواة في السيادة على اعتبار أنها تفيد: أن كل الدول متساوية قانونا، وأن كل دولة تتمتع بالحقوق المترتبة على سيادتها، وأن شخصية الدولة بمفهومه وكذلك سلامة إقليمها واستقلالها السياس، وأن على الدولة أن تنفذ

(١) راجع بخصوص المبادئ التي تقوم عليها منظمة الأمم

المتحدة كل من: د. زكي هاشم "الأمم المتحدة" سنة ١٩٥١ ص ١٧ وما بعدها

- د. بطرس بطرس غالي "المرجع السابق" ص ٣٢٧ وما بعدها

- د. عبد العزيز سرحان "مبادئ التنظيم الدولي" دار

النهضة العربية سنة ١٩٧٥

- د. مفيد شهاب "المرجع السابق" ص ٨ وما بعدها.

بحسن نية التزاماتها الدولية (١).

ولقد أكد الميثاق بعض النتائج المترتبة على هذا المبدأ بما يعنيه ذلك من تكافؤ في الحقوق والالتزامات، والمساواة في التمثيل، وأن تكون أصوات الدول متساوية في الأهلية مهما اختلفت في الأصل أو المساحة أو شكل الحكومة... ومع ذلك فقد ميز الدول الخمس الكبرى (الولايات المتحدة الأمريكية - الاتحاد السوفيتي - الصين - المملكة المتحدة - فرنسا) بوضع خاص يتمثل في شغلها المراكز الدائمة في مجلس الأمن، وتمتعها بالعنفوية الدائمة في مجلس الوصاية... وغولها بالإضافة إلى ذلك حق الاعتراض (الفيتو) في مجلس الأمن بشأن القرارات غير الإجرائية التي يعدها المجلس... كذلك فإنه لا يمكن أن يتم تعديل الميثاق ودخول هذا التعديل في دائرة التنفيذ الدولي إلا بموافقة هذه الدول .

من ذلك يتبين أن المساواة في السيادة التي ينص عليها الميثاق إذا كانت تعني أن الدول الأعضاء خاضعة لقواعد مستند قانونية موحدة، فليس معنى ذلك أن تلك الدول متساوية في مركزها الداخلي في المنظمة... حيث يوجد ما يسمى بالمساواة الوظيفية *Functional inequality* وهي النظرة الغالبة لفقهاء التنظيم الدولي والتي تعتبر في رأيهم غير متناقضة مع مبدأ المساواة القانونية، بل وتعد مندهم لازمة لمجتمع دولي مستقر. تحقيقاً لفكرة توافق الدول الكبرى، ومنعاً للحدام بينها... خاصة وانها هي التي تتحمل بالعيب الأكبر إذا قامت الحروب (٢)

(١) راجع : د. حافظ غانم - المرجع السابق - ص ٩٦ -
- د. عاتشة راتب - المراجع السابق - ص ٧٩ .

(٢) أنظر : الدكتور عاتشة راتب، المرجع السابق - ص ٨٠
وراجع رسالة الدكتور حسن فتح الباب وموضوعها " الدبلوماسية البرلمانية في عصر التنظيم الدولي " جامعة القاهرة ١٩٧٦، ص ٢٢٧ .

(ب) مبدأ تنفيذ التزامات الميثاق بحسن نية :

تنص الفقرة الثانية من المادة الثانية على أنه "لكي يكفل أعضاء المنظمة لأنفسهم جميعا الحقوق والمزايا المترتبة على صفة العضوية فعليهم القيام بتنفيذ الالتزامات التي أخذوها على أنفسهم بموجب هذا الميثاق بحسن نية "

وتعتبر قاعدة حسن النية من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام القانوني الدولي ٠٠٠ وما لم تقم الدول الأعضاء في المنظمات الدولية بتنفيذ التزاماتها بحسن نية فإن التنظيم الدولي يعجز عن القيام بوظيفته على النحو الأكمل .

(ج) مبدأ تحوية التزامات الدولية بالطرق السلمية :

نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية على هذا المبدأ حيث ألزمت الدول الأعضاء بأن " يفضوا منازعاتهم بالطرق السلمية على وجه لا يجعل السلم والأمن والعدل الدولي عرضة للخطر "

والملاحظ هنا أن الميثاق أشار إلى المنازعات الدولية ولم يتعرض إلى المنازعات الداخلية ٠٠ ومن ثم فإن الدول الأعضاء ملتزمة بفض منازعاتها الدولية بالطرق السلمية ٠٠ وقد بين الميثاق الخطوات والاجراءات التي يتعين عليها سلوكها لتلك المنازعات فنصت المادة ٣٣ منه على : " التزام أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتزموا حله بآدي ذي بدء بطريق المفاوضة والتحكيم والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية والقضائية ، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها ممن

الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها "

وإذا فشل الأطراف في تسوية النزاع عن طريق احدى هذه الوسائل ،وجب عليهم عرض هذا النزاع على مجلس الأمن .. بـسـل ان من واجب مجلس الأمن - حتى ولو لم يعرض عليه النزاع - أن يجرى تحقيقا بشأنه ،أو يوصى بطرق التسوية التي يراها مناسبة أو الحل الذي يراه (١).

(د) مبدأ حظر استخدام القوة أو التهديد بها في العلاقات

الدولية :

ورد هذا المبدأ في الفقرة السابعة من الديباجة انصبت على أن شعوب الأمم المتحدة اعترفت " الا تستخدم القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة " كما نصت الفقرة الرابعة من المادة الثانية على التزام الدول الاعضاء " بأن يمتنعوا في علاقاتهم الدولية من التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الاراضي أو الاستقلال السياسي لاية دولة أو على أى وجه آخر لايتفق مع مقاصد الأمم المتحدة .

ويعتبر هذا المبدأ نتيجة حتمية لمبدأ التزام الاعضاء بتسوية خلافاتهم الدولية بالطرق السلمية .. ومن ثم فلم ينسحب عليه الميثاق في صورة سياسية عامة تنتهجها الدول ،وانما جاء في صورة تعهد اتفاهي متبادل يلزم به كافة الدول الاعضاء في المنظمة . والحظر المنصوص عليه ليس مجرد تحريم الالتجاء الى الحرب أو التهديد بها ،ولكن يمتد هذا الحظر الى كل صور العنف الدولي مثل الحرب الجوية والبحري ،والغزو ،والحصار المسلح والاحتلال الحربى .. بل ويمتد التحريم - في رأى البعض - الى قيام الدولة بالمشاركة في الاعمال المذكورة ،وهو ما يطلق

(١) سنتناول هذا المبدأ بتفصيل أكثر عند دراسة مناهج الأمم المتحدة للمحافظة على السلام العالمى بالفصل الثانى .

عليه بالعدوان غير المباشر (١).

والمرجع الاساسى فى تكييف جناية الاخلال بهذا المبدأ هو مجلس الامن الذى يملك وحده التدخل وفقا لاحكام الفصل السابع من الميثاق واتخاذ كل ما من شأنه حفظ السلم والامن الدولى واعادته الى نصابه .

ويرد على هذا المبدأ عدة استثناءات ، حيث أجاز الميثاق استخدام القوة صراحة فى الاحوال الآتية :

(١) حالة الدفاع الشرعى والتى تنص عليها المادة ٥١ من الميثاق بقولها : " ليس فى هذا الميثاق ما يهف أو يبتلى به الحق الطبيعى للدول ، فرادى أو جماعات ، فى الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء (الأمم المتحدة) وذلك الى أن يتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة لحفظ السلم والامن الدولى " .

أى أنه يجوز للدولة أن تلجأ الى استخدام القوة المسلحة لدفع خطر الاعتداء الواقع عليها من دولة أخرى .. وهذا حق طبيعى اقترته كافة الانظمة القانونية بحيث أصبح يشكل مبدءاً قانونياً هاماً سواء فى العلاقات الدولية أو العلاقات الداخلية (٢)

(١) راجع : د. مفيد شهاب - المرجع السابق - ص ٢١٠ .
وقارن تفسير أوسع من هذا رأى د. ابراهيم الممانسى - المرجع السابق - ص ٢٢٢ .

(٢) راجع بخصوص هذا الحق رسالتنا للدكتوراه ص ٣١٥ وما بعدها .

(٢) حالة قيام مجلس الأمن باتخاذ اجراءات القهر لحفظ السلم والأمن الدولى ، سواء مباشرة وفقا لنصوص الفصل السابع من الميثاق ، أو عن طريق المنظمات الاقليمية وفقا للمادة (٥٣) من الميثاق .

ومن المعلوم أن هذه الاجراءات قد تصل الى حد استخدام القوة المسلحة ضد الدولة المعتدية الممثلة فى العدوان والتي لا تردعها التدابير غير العسكرية .

(٣) حالة مواجهة الدول الأعداء فى الحرب العالمية الثانية (وهى ايطاليا والمانيا واليابان) الا أن هذا الاستثناء لم يعدله وجود الآن بعد أن تغيرت الظروف الدولييه وبعد أن أصبحت تلك الدول أعضاء فى الأمم المتحدة .

(٥) مبدأ معاونة الأمم المتحدة فى الاجراءات التى تتخذها

نصت الفقرة الخامسة من المادة الثانية على أن " يقدم جميع الأعضاء كل مالى وسعهم من عون الى الأمم المتحدة فى أى عمل تتخذه وفق هذا الميثاق ، كما يمتنعون عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع "

ويرتب هذا المبدأ نوعين من الالتزامات :

(١) التزام ايجابى : بأن تقدم الدول الأعضاء لمنظمة الأمم المتحدة كافة المساعدات الممكنة (العسكرية وغير العسكرية) لتمكينها من القيام بمهمة حفظ السلم والأمن الدولى .

(٢) التزام سلبى : بأن تمتنع الدول الأعضاء عن مساعدة الدول التى تتخذ الأمم المتحدة ضدها عملا من أعمال المنع أو القمع .

ومن الملاحظ أن هذا المبدأ بشقيه قد جاء لوقاية الاسم المتحدة، مما تعرضت له عصبة الأمم من تعدد، بسبب خروج بعض الأعضاء على مبدأ التضامن بالنسبة للإجراءات العقابية التي اتخذتها العصبة، وقيام تلك الدول بتقديم العون والمساعدة للدولة المتخذة تلك الإجراءات، مما كان له أكبر الأثر في شل فاعليه سلاح الإجراءات بالعصبة، وبالتالي انهيار نظام العصبة من أساسه .

(و) مبدأ التزام الدول غير الأعضاء بمبادئ الأمم المتحدة.

جاء النص على هذا المبدأ في الفقرة السادسة من المادة الثانية بقولها : " تعمل المنظمة على أن تدير الدول غير الأعضاء فيها على هذه المبادئ بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولي " .

ويستند هذا المبدأ إلى الطبيعة الخاصة لميثاق الأمم المتحدة، إذ أنه - كما سبق أن رأينا - يخالف القواعد القانونية الخاصة بأثار المعاهدات، وبالتالي فإن أي انتهاك لمبادئ الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدولي مسن دول خارج نطاق المنظمة، يؤثر بالضرورة على الدول الأعضاء وعلى السلم الدولي بصفة عامة .

(ز) مبدأ عدم تدخل الأمم المتحدة في المسائل التي

تتعلق بصميم الاختصاص الداخلي للدول الأعضاء (١)

تنص الفقرة السابعة من المادة الثانية على هذا المبدأ

(١) راجع : ديمكي هاشم " المرجع السابق " ص ٢١ وما بعدها وأيضاً :

بقولها : " ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة ان تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم الاختصاص الداخلي لدولة ما ، وليس فيه ما يقتضي الاعضاء ان يعرضوا مثل هذه المسائل لأن تحل بحكم هذا الميثاق ، على أن هذا المبدأ لا يخل بتطبيق تدابير القمع الواردة في الفصل السابع " .

ويفتح لنا من هذه الفقرة ان الميثاق وضع قيودا أساسية على سلطات الأمم المتحدة مفتضاء عدم التدخل في المسائل الداخلية للدول الاعضاء .. غير أن تحديد المسائل التي تعد من صميم الاختصاص الداخلي للدول الاعضاء يشتر خلافا في الرأي بين الفقهاء ، خاصة بعد أن أهمل الميثاق النص عليها وترك تقدير ذلك لظروف كل حالة على حدة .

ومع أن الميثاق أعطى للأمم المتحدة اختصاصات واسعة تتناول مسائل من نوع المسائل التي كان العرف الدولي يعتبرها من المسائل الداخلية كالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، وتلك المتعلقة بحقوق الانسان والمشاكل الاستعمارية . الا أنه يتعذر في الواقع حصر المسائل التي تدخل في نطاق هذا الاختصاص بل أن المسألة قد تتدرج في ظروف سياسية معينة تحت بند الاختصاص الداخلي ... في حين تعتبر غير ذلك في الظروف العكسية .

فإذا ما ألقينا إلى ذلك اختلاف المواقف التي تتخذها الدول من تلك المسائل وفقا لمصالحها في كل حالة ، لأدركنا ان مشكلة الاختصاص الداخلي للدول أصبحت من المسائل التي يتوقف عليها إلى حد كبير الاتجاهات السياسية لأغلبية الدول الاعضاء في منظمة الأمم المتحدة .

ولم يحل الفهم الذي يكتنف تحديد تلك الاختصاصات من

استمرار المحاولات لوضع معيار يمكن بموجبه تحديد ما يدخل
ضمن الاختصاص الداخلى للدول وما لا يعد كذلك وتوجد بعض
الملاحح الاساسية التى يمكن ان تساعد فى بلورة هذا الموضوع
منها :

(١) هناك بعض المسائل التى تجمع الآراء على اعتبارها
من صميم السلطان الداخلى ، ولا تخفج الا للاختصاص الوطنى للدولة
مثل المسائل الخاصة بالنظام الدستورى الداخلى ، والخدمات
المسكزية ، واقامة العلاقات الدبلوماسية ، وكذا المسائل
المتعلقة بمنح الجنسية ، ومعاملة الاجانب ، وقيود الهجرة ، الا
اذا تناولتها معاهدات دولية بالتنظيم فتصبح فى هذه الحالة
ذات صلة دولية (١)

(٢) جرى عرف الأمم المتحدة منذ قيامها حتى الآن على
استبعاد الدفع الذى تبديه الدول بتعلق المسألة بالاختصاص
الداخلى لها كلما تعلق الأمر بمباشرة اى من الاختصاصات
الممنوحة لها فى الميثاق ... وقد حدث ذلك - على سبيل المثال -
عند نظر قضية نظام الحكم فى اسبانيا ، وقضية تغيير نظام
الحكم فى تشيكوسلوفاكيا ، ومشكلة التفرقة العنصرية فى جنوب
افريقيا ، ومشكلة حكم الاقلية البيضاء فى روديسيا وغيرها
من المشاكل (٢)

(٣) جرى العمل فى الامم المتحدة على أن مبدأ عدم
التدخل فى مسائل الاختصاص الداخلى لا يحول دون مناقشة الموضوعات
المتعلقة بهذا الاختصاص ، أو حتى اجراء تحقيق بشأنها ... وانما

(١) انظر : د . د . بطرس فالى . المرجع السابق ص ٣٣٦ .

(٢) راجع تفاصيل مواقف الامم المتحدة من هذه القضايا
وغيرها فى مؤلف :

Pajan (M.S): United Nations and Domestic Jurisdiction, New
York (1961) P.111. et seq

يحول فقط دون اصدار توصيات أو قرارات متعلقة بها .

(٤) نظرا لأن الميثاق لم يحدد الجهة التي تفعل فنى طبيعة المسألة المعروفة ، فقد أصبحت هذه المهمة من اختصاص كل فرع من فروع المنظمة ، وأصبح عليه بالتالى - وهو بصدد مباشرة وظائفه - العمل فيما اذا كانت المسألة المعروضة تدخل فى اختصاصه ، أم أنها تدخل فى الاختصاص الداخلى للدول .

(٥) اذا كان مستقبل الأمم المتحدة يتوقف - الى حد كبير - على مدى التوسع فى تفسير ما يعد من المسائل داخلا فى الاختصاص الداخلى للدول الاعضاء ، فإنه يجب ملاحظة أن هذا القيد ، أيا كان مدى تفسيره ، لا يخل بتطبيق تدابير القمع . وعلى ذلك فإن على مجلس الأمن أن يتدخل فى حالة نشوب حرب أهلية فى احدى الدول اذا تعدت آثار هذه الحرب حدود الدولة لتهدد السلم والأمن الدوليين ، ويصدر ما يراه ضروريا من القرارات لاسيادة السلم دون تدخل منه فى النواحي الداخلية لهذه الحروب والمتعلقة بأسبابها ووسائل علاجها (١) .

أما اذا كانت الحرب الأهلية لتهدد السلم والأمن الدوليين ، فإن الأمر يخرج من اختصاص الأمم المتحدة .

المبحث الثالث

المطوية فى منظمة الأمم المتحدة

قامت الأمم المتحدة لتكون منظمة عالمية . . . الا أنها لاتضم فى الواقع كافة الدول ، ذلك أن عضويتها ليست مفتوحة لجميع الدول بدون قيد أو شرط ، بل لابد من توفر شروط موضوعية

(١) راجع : د . مفيد شهاب - المرجع السابق - ص ٢٢٦ .
د . حافظ غانم - المرجع السابق - ص ١٠٥ - ١٠٦ .

وأخرى شكلية ليتحقق القبول ، ولأن اكتساب عضوية الأمم المتحدة يترتب عليه حقوقا والتزامات للدولة العضو ... كما قد يحدث للعضوية بعض العوارض التي قد تؤدي إلى الحرمان من هذه الحقوق لفترة معينة ، أو بصفة نهائية لذا يقتضى الأمر تناول كل ذلك بشيء من التفصيل . (١) .

وسوف نتناول دراسة أحكام العضوية في منظمة الأمم المتحدة. في ثلاث نقاط :

الأولى : اكتساب عضوية الأمم المتحدة.

الثانية : عوارض العضوية في الأمم المتحدة

الثالثة : حقوق والتزامات الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة .

أولا : اكتساب عضوية الأمم المتحدة :-

تنقسم العضوية في الأمم المتحدة، إلى نوعين :

- عضوية أصلية

- وعضوية بالانضمام

وبإحدى ذى بدء يجب أن يكون مفهوما لدينا أن التفرقة بين الأعضاء الأصليين والأعضاء المنضمين تفرقة شكلية بحتة ولا يترتب عليها أى نتائج قانونية سواء ما ترتبه العضوية من حقوق أو ما ينتج منها من واجبات (٢)

(١) انظر : جو دريش وهمبرو " ميثاق الأمم المتحدة ١٩٦٩ ص ٨١ وما بعدهما .

(٢) انظر : الدكتوراة مائشة راتب - انمرج السابق - ص ٩١ ، ل . كلود المريج السابق - ص ١٤٦ ، الدكتور جعفر عبد السلام - المريج السابق - ص ٤٠٤ ، الدكتور محمد سامى عبد الحميد - المريج السابق - ص ١٣٧ .

(أ) العضوية الأصلية (١)

تثبت العضوية الأصلية للدول التي اشتركت في مؤتمر سان فرانسكو ووقعت الميثاق وصدقت عليه ، وايضا للدول التي وقعت تصريح الأمم المتحدة (تصريح واشنطن) الصادر في أول يناير سنة ١٩٤٢ ووقعت الميثاق وصدقت عليه .

وقد بلغ عدد هذه الدول خمسين دولة تشمل دول الحلفاء التي اشتركت في الحرب ضد دول المحور . وقد أصبحت هذه الدول اعضاء مؤسسين لمنظمة الأمم المتحدة واكتسبت صفة العضوية الأصلية لها منذ تاريخ ايداعها لتعديقاتها على الميثاق (من بين هذه الدول مصر - والمملكة العربية السعودية - وسوريا ولبنان - والعراق) (٢)

(ب) العضوية بالانضمام :

تنظم المادة الرابعة من الميثاق شروط اكتساب عضوية الأمم المتحدة بالانضمام فتنص على أن :

١ - العضوية في الأمم المتحدة مباحة لجميع الدول الاخرى المحبة للسلام والتي تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتفهمها هذا الميثاق ، والتي ترى المنظمة أنها قادرة على تنفيذ هذه الالتزامات رابعة فيه .

٢ - قبول أية دولة من هذه الدول في عضوية الأمم المتحدة . يتم بقرار من الجمعية العامة بناءً على توصية مجلس الأمن .

(١) راجع : المادة الثالثة ، والمادة ٤/١١٠ من الميثاق

(٢) صدق البرلمان المصري على الميثاق في ١٣ أكتوبر سنة ١٩٤٥ وتم ايداع وثائق التعديق بتاريخ ٢٢ أكتوبر في ذات العام .

ويتلخّص لنا من من استقرأ هذه المادة أن واضع الميثاق الأمم المتحدة أخذوا بفكرة تقييد اكتساب العضوية بالانضمام، وذلك من طريق وضع نوعين من الشروط، شروطاً موضوعية وشروطاً إجرائية .

(١) الشروط الموضوعية :

يشترط في الوحدة، التي ترغب الانضمام إلى الأمم المتحدة توافر خمسة شروط هي : -

الشرط الأول : أن تكون دولة :

اذ أن العضوية في الأمم المتحدة تقتصر على الدول فقط دون غيرها من الجماعات أو الوحدات السياسية أو الأفراد والمقصود بالدولة في مفهوم القانون الدولي العام تلك التي يتوافر لها ثلاثة عناصر رئيسية وهي : الاقليم والشعب والسيادة . ويستلزم السيادة أن تكون مستقلة غير أنه إذا انفصل الميثاق لتحديد المقصود بكلمة " الدولة " فقد جرى العمل في المنظمة على تفسير هذا اللفظ تفسيراً واسعاً لمواجهة الاعتبارات الدولية المتطورة . . . ومن ثم فقد سمحت المنظمة بقبول عضوية دول ناقصة السيادة اكتفاء بأنها تحكم نفسها بنفسها (١)

على أنه من الأهمية أن نأخذ في اعتبارنا أن قبـوـل

= راجع المناقشات التي شارت بين أعضاء مجلس الشيوخ عند التمديد على الميثاق - مضيفة مجلس الشيوخ ، الجلسة الثانية للدوة غير العادية ، المنعقدة في ١١ أكتوبر سنة ١٩٤٥ ، ص ٣٦ وما بعدها .

(١) راجع كل من : د . عبد العزيز سرحان - المرجع السابق

ص ٢٢٩ - ٢٣١ .

د . عائشة راتب - المرجع السابق ص ٩٢ .

د . مفيد شهاب - المرجع السابق ص ٢٣٠ .

عفوية احدى الدول بمنظمة الأمم المتحدة. لا يعنى الاعتراف الضمنى لها كدولة ذات سيادة من جانب الاعضاء ، وانما الأثر القانونى الوحيد لقبول عفوية الدولة فى المنظمة هو الاعتراف لها بوصف العفو وما يترتب على ذلك من حقوق والتزامات لتحقيق اهداف وأغراض المنظمة . اما الاعتراف بالدولة فأمر يتعلق بسيادة من يصدر عنه هذا الاعتراف ويدخل فى مطلق سلطته التقديرية

الشرط الثانى : ان تكون الدولة محبة للسلام :

وهذا الشرط غير محدد ومن الصعب وضع مدلول واضح له ، لأنه شرط سياسى يعطى للمنظمة سلطة تقديرية واسعة عند قبول العفو (١)

وقد ذهب بعض الفقهاء الى القول ان المقصود بهذا الشرط هو منع الدول ، التى كانت أعداء فى الحرب العالمية الثانية ضد الحلفاء أو قامت بمساعدة تلك الدول ، من الدخول فى الأمم المتحدة ، غير أن هذا القول لا يتفق مع ما جرى عليه العمل فى المنظمة حيث تم قبول عفوية الدول الأعداء فى الحرب العالمية الثانية ، بينما رفضت عفوية دول لا ينطبق عليها هذا الوصف .

الشرط الثالث : ان تقبل الدولة تحمل الالتزامات التى

يتحملها الميثاق :

وهذا الشرط بدهى ، ويعتبر تطبيقاً لفكرة التنظيم العالمى للأمن الجماعى المشترك ، ويعنى ذلك ان الدولة عليها

(١) راجع : جود سبيد " طبيعة ووظيفة المنظمة الدولية " نيويورك سنة ١٩٥٩ ، ص ١٣٦ .

ان تقبل - دون تحفظ - جميع الالتزامات الواردة في الميثاق .
وطبقا للمادة ٥٨ من اللائحة الداخلية لمجلس الأمن فان الدولة
يجب ان تظمن طلب عفويتها قبول الالتزامات الواردة بالميثاق
مراجعة .

الشرط الرابع : ان تكون الدولة قادرة على تنفيذ احكام الميثاق :

أي أن تكون الدولة لديها القدرة المادية والأهلية
القانونية الدولية مايمكنها من المشاركة في تحقيق الأمن
الجماعي والأهداف المنصوص عليها بالميثاق بصفة عامة .

ويترتب على ذلك استبعاد الدول ذات الامكانيات المادية
أو العسكرية الضعيلة - مثل امارة موناكو وسان مارينو -
واندورا - كما يتفرع على ذلك ايضا استبعاد دول الحياد الدائم
كما هو الحال بالنسبة لسويسرا .

الشرط الخامس : ان تكون الدولة راعية في تنفيذ هذه الالتزامات :

وهذا الشرط كما يبدو شرطا سياسيا من الصعب ايجاد
معيار محدد له . وهو يرتبط بالشرط السابق ويكمله . ويعطى الفرصة
للأمم المتحدة ليكون لها السلطة التقديرية في هذا الشأن .

(٢) الشروط الاجرائية :

وفقا للفقرة الثانية من المادة . الرابعة من الميثاق
فان اكتساب العضوية بالانضمام يتم عن طريق قرار من الجمعية
العامة بناء على توصية من مجلس الأمن توافق عليها الدول
الخمسة الكبرى .

وتتمثل اجراءات الانضمام في قيام الدولة الراغبة في الانضمام بتقديم طلبها الى الامين العام لمنظمة الأمم المتحدة، على ان يتضمن هذا الطلب تصريحاً رسمياً من الدولة بقبولها الالتزامات التي يتضمونها الميثاق . ثم يعرض الامين العام هذا الطلب على مجلس الامن ، الذي يحيله بدوره الى احدى لجانه الفرعية ، وهي لجنة قبول الاعضاء الجدد ، وتصدر توصية مجلس الامن بقبول العفو الجديد بأغلبية تسعة من أعضائه من بينهم الدول الخمس الكبرى ثم يعرض الأمر بعد ذلك على الجمعية العامة لتصدر قرارها ، ويشترط أن تتم موافقتها بأغلبية الثلثين وفقاً لأحكام المادة ١٨ من الميثاق .

مشكلة الانضمام الى عفوية الأمم المتحدة :

اشارت الشروط المنصوص عليها في الميثاق للانضمام لعفوية الأمم المتحدة العديد من المشاكل القانونية والسياسية خاصة بعد ان دب الخلاف بين الدول الكبرى ، وقامت بينها الحرب الباردة . فشهدت منظمة الأمم المتحدة ، خلال الفترة مابين ١٩٤٦ ، ١٩٥٥ (وهي الحقبة التي بلغت الحرب الباردة ، فيها السدوة بين روسيا وأمريكا) مشاحنات أدت الى اختلاف موقف كل منها من قبول الاعضاء الجدد بالمنظمة ، وبالتالي التوقف عن قبول عفوية تلك الدول وحرمانها من ممارسة حقوقها داخل المنظمة ، اذ وقف الاتحاد السوفيتي ضد قبول الدول ذات الميول الغربية أو التي تلحج من صداقتها للمعسكر الغربي حتى لا تزداد القوة الاقتراعية للغرب في الجمعية العامة ، وبالمثل وقفت السدول الغربية ضد قبول الدول ذات الميول الاشتراكية حتى لا تزداد القوة الاقتراعية للكتلة السوفيتية .

وقد حاول مندوبو المعسكرين أن يستروا اعتراضاتهم وراء مبررات قانونية مثل الشك في مدى تمتع الدولة طالبة

العضوية بالاستقلال - كما قيل بالنسبة لسيلان والأردن - أو أنها دولة غير محبة أو راغبة في تحمل التزامات الميثاق - كما قيل بالنسبة للبلانبا وهنغاريا ورومانيا - أو أنها غير قادرة على القيام بما يفرضه الميثاق من التزامات، كما قيل بالنسبة لمنغوليا ... وفي بعض الأحيان لم تكن البواعث السياسية خافية عند الاعتراض على قبول العضوية، فقد عيب على إيرلندا والبرتغال انهما وقفنا على الحياد في الحرب ضد ألمانيا، كما علق الاتحاد السوفيتي تصويته بقبول لبلنندا، وإيطاليا على تصويت الدول الغربية بقبول بلغاريا وهنغاريا ورومانيا - بل وأعلن ممثل الاتحاد السوفيتي صراحة أنه "من المستحيل في رأي دولته فعل حالة إيطاليا من الحالات لأفسي المماثلة لما ينطوي عليه هذا الفصل من تمييز في المعاملة".

وعندما رفع مجلس الأمن إلى الجمعية العامة التقارير الخاصة بطلبات الانضمام الجديدة، متضمنة الأسباب التي استند إليها بعض أعضاء مجلس الأمن لرفض التوصية بقبول تلك الطلبات فقد حاولت الجمعية العامة أن تمارس فقط على مجلس الأمن حتى تتحقق للأمم المتحدة هدفها نحو عالمية العضوية ... ومن ثم فقد لجأت إلى استفتاء محكمة العدل الدولية في هذا الشأن. وكان السؤال الذي وضعته الجمعية أمام المحكمة هو: هل يجوز تعليق الموافقة على قبول عضو جديد في منظمة الأمم المتحدة، بتوافر شروط أخرى لم يرد ذكرها في ميثاق الأمم المتحدة؟

وقد أجابت محكمة العدل الدولية على هذا السؤال برباها الاستشاري الصادر في 18 مايو سنة 1948 بقولها " أن المادة 1/4 من الميثاق وهي تحدد شروط الانضمام، حددت في نفس الوقت الأسباب التي قد تؤدي إلى الرفض، بمعنى أن الدول التي تتوافر فيها شروط النص تملك حق الانضمام ... ذلك أن هذه الشروط قد وردت على سبيل الحصر، وليس على سبيل المثال ولا يمكن

سياسة حتى ولو كانت تلك المسائل تتعلق بقبول أعضاء جدد .
والواقع أن تلك الحجة لا تخلو من وجهة خاصة إذا أدركنا الدور
السياس الهام الذي تلعبه الأمم المتحدة في العلاقات الدولية^(١)

ومن جهة أخرى نجد أن هناك نقاشا يدور بين الفقهاء
حول مدى صلاحية الدول الصغرى للانضمام الى عضوية المنظمة
فنجد بعضهم يشكك في توافر شروط العضوية المنصوص عليها في
الميثاق لتلك الدول . ويقول هؤلاء المتشككون أن وصف الدولة
يطلق مادة على كل وحدة يتوافر لها شعب دائم واقليم محدد
وعكومة فعالة مستقلة ... وهذه الشروط لا يمكن أن تتوافر
بالنسبة للدول الصغرى ... التي يدفعها ضالة حجمها وصغر
مساحتها وقلة سكانها الى التنازل عن قدر كبير من استقلالها
والاعتماد على دولة أخرى للمساهمة في ادارة شئونها ... هذا
بالإضافة الى أن مثل تلك الدول لا تستطيع المساهمة في توقيع
الجزاءات الاقتصادية أو العسكرية ضد الدول الأكبر ، الأمر
الذي لا يمكن السماح لها باكتساب عضوية الأمم المتحدة .

بينما يذهب رأي آخر الى القول بأن صغر حجم الدولة
ليس دليلا على إبتعاد تلك الدولة لاستقلالها ، ويستدل بذلك على
دولة مثل إمارة موناكو التي رغم صغرها وضآلة امكانياتها
الا أنها تتمتع بقدرة كبير من الاستقلال ، يتمثل في قوانينها
الخاصة وانفرادها بإدارة علاقاتها الخارجية ... كما أن
الأمم المتحدة ذاتها أقرت باستقلال دولتين من الدول المتناهية
في الصغر هما ساموا سنة ١٩٦١ (وهي دولة يبلغ عدد سكانها
١٣٠ ألف نسمة يقيمون على رقعة لا تتجاوز مساحتها ٢٨٤٢ كم ٢)
وناورو سنة ١٩٦٧ (ويبلغ تعداد سكانها ستة آلاف نسمة يقيمون
على رقعة مساحتها ٢١ كم ٢) عندما أنهت منظمة الأمم المتحدة

(١) انظر : الدكتور الفخيمى - المرجع السابق - ص ٥٧٠ .

اتفاقات الوصاية التي كانت تخضع لها هاتان الدولتان .. هذا بالإضافة الى أنه توجد ضمن اعضاء الأمم المتحدة دول صغيرة تتمتع بعضوية اصلية مثل دولة لوكسمبرج التي يباهر سكانها ٣٣٥ ألف نسمة .

وإذا كان النقاش الدائر بين المؤيدين والمؤيدين لعضوية الدول الصغيرة للأمم المتحدة لم يتم حسمه بعد ... إلا أن هذا النقاش دفع البعض الى التساؤل عما إذا كان من المناسب السماح للدول المتناهية في الصغر *Diminutive States* بالانضمام الى الأمم المتحدة والتمتع بالعضوية الكاملة لتلك المنظمة العالمية لتلّف على قدم المساواة مع الدول الأكبر أم أن الأمر يقتضى إيجاد صيغة ملائمة لتمثيل مثل تلك الدول في المنظمة العالمية ؟

الواقع أن الاتجاه الغالب يميل الى اعطاء مثل تلك الدول عضوية كاملة للمنظمة دون أن يكون لها حق التصويت أو مايسمى بالعضوية المنتسبة أو المرتبطة *Association*

ويلاحظ أنه منذ بدأ تطبيق ميثاق الأمم المتحدة في ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ فقد توالى انضمام الدول الى المنظمة ، فدخلها عدد كبير من الدول الأفريقية والآسيوية بعد حصولها على الاستقلال وأصبحت المنظمة تضم الآن - وحتى كتابة هذه السطور - ١٥٩ دولة تمثل الغالبية العظمى من دول العالم . الأمر الذي يجعل من الأمم المتحدة - في الحقيقة - أكبر منظمة عالمية عرفها تاريخ البشرية .. وبهذه ان نشير الى مشكلة عضوية الصين في المنظمة لما انطوت عليه هذه المشكلة من اعتبارات سياسية خاصة كانت لها دلالتها في موازين القوى السياسية العالمية .

مشكلة مشوية الصين لمنظمة الامم المتحدة :

كانت الصين احدى الدول الكبرى التي اشتركت في الحرب العالمية الثانية مع الحلفاء ، ومن ثم دعت - مع البندول الكبرى - الى مؤتمر سان فرانسكو واصبحت من ذوات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن .

وكان الصراع على الحكم في داخل الصين - في ذلك الوقت - يحتدم بين الفئات السياسية المتنازعة ممثلة في شانج كاي شيك رئيس الدولة ، والحزب الشيوعي برعامة ماوتس تونج . واتخذ هذا الصراع شكل الحرب الاهلية التي ان تمكن الحزب الشيوعي من الاستيلاء على السلطة وعلى العاصمة بكين وعلى كل اراضي جمهورية الصين فيما عدا جزيرة فرموزا التي في اليها شانج كاي شيك ولد اعلان الحزب الشيوعي الصيني عن قيام حكومة الصين الشعبية برعامة ماوتس تونج في ٢١ سبتمبر سنة ١٩٤٩ بينما نقل شانج كاي شيك مقر الحكومة القديمة الى مقاطعة الجديد بفرموزا وأطلق عليها اسم حكومة الصين الوطنية وادعت تلك الحكومة استمرار تمثيلها للجمهورية الصينية وانها ستناضل لتحرير بقية الارض ، ومن ثم فقد ظلت محتفظة بمكانها ضمن الدول الكبرى ذات المقاعد الدائمة في مجلس الأمن ، وأيدتها في ذلك الولايات المتحدة الأمريكية .

بينما طلبت حكومة الصين الشعبية تمثيل جمهورية الصين في المنظمة العالمية على اساس انها تسيطر على السلطة الفعلية في الدولة الصينية .

وتبنى مندوب الاتحاد السوفيتي رغبة حكومة الصين الشعبية لطلب من مجلس الأمن ليعل مندوب حكومة الصين الوطنية واحلال مندوب حكومة الصين الشعبية محله الا ان مجلس الأمن رفض هذا الطلب .

وقد استمرت هذه المشكلة قائمة لمدة تزيد على عشرين سنة ظلت خلالها حكومة الصين الوطنية شاغلة لمقعد الصين في الأمم المتحدة على الرغم من زوال سيادتها على الأراضي الصينية وانقطاع صلتها بالشعب الصيني ... وأخفقت كافة الجهود التي بذلها الاتحاد السوفيتي والدول المؤيدة لـه داخل الجمعية العامة في استصدار قرار بعدم صحة أوراق اعتماد ممثلي الصين الوطنية حتى يحل محلهم ممثلون من حكومة الصين الشعبية ، لأن مثل هذا القرار كان يتطلب أغلبية ثلثي أصوات الجمعية العامة الأمر الذي كان من الصعب الحصول عليه ، ونتيجة لهذا الوضع فقد برز رأيان قانونيان :

الرأي الأول : يقول - أنه لا توجد سوى دولة صينية واحدة تمثلها حكومة الصين الشعبية لأن التغيير الذي حدث داخلها وترتب عليه انتقال السلطة لتلك الحكومة إنما هو تغيير دستوري ذو طبيعة داخلية لا يؤثر من قريب ولا من بعيد على شخصية الدولة ولا على عضويتها في المنظمة الدولية ... وكما يمكن أن يحدث نتيجة لذلك هو إمكانية تغيير ممثلي دولة الصين أمام المجتمع الدولي ، ووفقا لهذا الرأي ، يمكن للمشكلة أن تحل بقبول أوراق ممثلي الصين الشعبية بدلا من الصين الوطنية ، ومن ثم لا يكون لحكومة الصين الوطنية مكان في المنظمة الدولية .

أما الرأي الثاني : فيقول بأن هناك دولتين صينيتين ، أحدهما تحت سيطرة حكومة الصين الشعبية والأخرى تحت سيطرة حكومة الصين الوطنية ، ومن ثم فإنه يمكن الإبقاء على مقعد الصين في الأمم المتحدة ومنحه للدولة التي تستحقه منها . على أن تتخذ الأخرى إجراءات جديدة للانضمام للمنظمة للحصول على مقعد آخر لها .

والحقيقة ان مشكلة تمثيل الصين في الامم المتحدة وما احاط بها من خلاف في الرأي ، وبسبلة في التكييف ، وغلط في الوقائع ، لم تكن لتصل الى ما وصلت اليه من أهمية ، وما كان لها ان تكون بؤرة للتوتر الدولي خلال عشرين سنة ، لولا الموقف الذي اتخذته الولايات المتحدة ازاءها ، ووقوفها بعناد واصرار للحيلولة دون حلول ممثلى حكومة الصين الشعبية محل الميكن الوطنية في المنظمة العالمية . والدليل على أن المشكلة كانت في حقيقتها مشكلة سياسية وليست قانونية هو ما حدث في الدورة السادسة والعشرين للجمعية العامة حيث بادرت مجموعة من الدول الاشتراكية والافريقية بادراج مشروع تدعو فيه الى طرد فرموزا من عضوية المنظمة الدولية واحلال الصين الشعبية محلها ، على اساس انها هي التي لها حق تمثيل شعب الصين في الامم المتحدة ، وعلى اساس اعتبار أوراق اعتماد ممثلى الصين الوطنية باطلا ... وفي بداية دورة الانعقاد تقدمت الولايات المتحدة ، الامريكية هي الاخرى بمشروع قرار يقضى بانضمام الصين الشعبية الى عضوية المنظمة مع ضرورة الحصول على موافقة ثلثي اعضاء الجمعية على قرار بطرد فرموزا ، وكانت تهدف من وراء ذلك الى الابقاء على فرموزا كعضو بالامم المتحدة .. وعند اجراء التصويت على المشروعين بتاريخ ٢٦ اكتوبر سنة ١٩٧١ فقد صوتت الجمعية العامة على المشروع الامريكى في البداية ... فرفضت اعتبار طرد فرموزا من المسائل الهامة التي تحتاج لموافقة ثلثي الاعضاء ، ثم وافقت بعد ذلك على مشروع السدول الاشتراكية والافريقية بدخول الصين وطرد فرموزا وذلك بأغلبية ٧٦ صوتا ضد ٣٥ ولتضاع ١٧ دولة عن التصويت ... ويعتبر هذا القرار نصرا للامم المتحدة وتدميما لدور الدول الجديدة في سياسة المنظمة ، وقد وضع نهاية لمشكلة طال أمدها في أورقة الامم المتحدة لمدة تزيد على عشرين عاما .

ثانيا : موارد العفوية في الامم المتحدة :

يترتب على اكتساب الدولة العفوية في الامم المتحدة ،

أن يصبح من حقها التمتع بالحقوق التي تخولها لها تلك العفوية ... كما تلتزم بالواجبات الملقة عليها . فسادا تعاقت الدولة في القيام بواجباتها أو أخضت بالالتزامات الواردة بالميثاق ... يكون من حق المنظمة توقيع الجزاء المناسب عليها ، ويختلف جسامه هذا الجزاء وفقا لجسامته المخالفة أو الفعل الذي ارتكبته . فقد تكون العقوبة مجرد الحرمان من حق التصويت أو وقف العفوية ، أو الفصل من الأمم المتحدة وهذه العقوبات تدخل ضمن ما يسمى بعوارض العفوية، وهناك حالة أخرى هي حالة الانسحاب من الأمم المتحدة .. وهي حالة لم ينص عليها الميثاق ولا تدخل ضمن العقوبات التي توقع على الدولة وإنما تعتبر حقا للدولة العفو اكدته الاممـال التحضيرية .

ونتناول كل حالة من تلك الحالات على النحو التالي :-

١ - الحرمان من حق التصويت :

تنص على هذه العقوبة المادة ١٩ من ميثاق الأمم المتحدة حيث جاء بها : " لا يكون لعفو الأمم المتحدة الذي يتأخر في تسديد اشتراكاته المالية في الهيئة حق التصويت في الجمعية العامة إذا كان المتأخر عليه مساويا للقيمة الاشتراكات المستحقة عليه في السنتين الكاملتين السابقتين أو زائدا عليها . وللجمعية العامة مع ذلك ان تسمح لهذا العفو بالتصويت إذا اقتنعت بان عدم الدفع ناشئ من اسباب لا قبل للعفو بها " .

ويتبين لنا من هذا النص أنه يجوز للجمعية العامة للأمم المتحدة ان تحرم الدولة العفو التي تتخلف عن سداد اشتراكاتها لمعدة عامين متتاليين من حق التصويت فيها إذا كان

تأخرها في المداد لا يرجع الى اسباب خارجة عن ارادتها... كما ان هذا الجزاء قاصر على الحرمان من التصويت في الجمعية العامة فقط دون باقي اجهزة المنظمة .

والمقصود من عبارة " الاشتراكات المالية " الواردة في النص، هي كافة النفقات العادية أو الإدارية، ونفقات قسوات الطوارئ الدولية وذلك وفقا لما أفتت به محكمة العدل الدولية في الرأي الاستشاري الصادر لها في ٢٠ يوليو سنة ١٩٦٢ (١)

٢ - وقف العضوية : -

تنص المادة الخامسة من الميثاق على أنه " يجوز للجمعية العامة أن توقف أى عضو اتخذ مجلس الأمن حياله عمسلا من أعمال المنع أو القمع من مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ويكون ذلك بناء على توصية مجلس الأمن، وللمجلس الأمن أن يبررد لهذا العضو مباشرة تلك الحقوق والمزايا " .

ويتضح من هذا النص أن وقف العضوية معناه حرمان العضو من مباشرة حقوق العضوية ومزاياها ... ويستتبع ذلك بالتالى حرمان العضو من عضوية كافة فروع المنظمة ولجانها المختلفة أو الاشتراك في انشطتها أو الانتفاع بأى خدمة من خدماتها ... ولما كان انزال هذه العقوبة على العضو يعتبر معاشا بهييبة الدولة ووقعها الدولي، وتعرضا بها أمام الرأى العام العالمى المتمثل فى اكبر منظمة دولية، لذا فقد تطلب الامر ان يكون هذا الجزاء محاشا ببعض القيود والشروط منها : (٢)

(١) راجع الدكتور محمد سامى عبد الحميد - المرجع السابق

- ص ١٥٠ .

(٢) انظر : د . عائشة راتب - المرجع السابق - ص ٩٨ .

(أ) عدم توقيع تلك العقوبة إلا في الأحوال التي نصت عليها المادة الخاصة وهي حالة ما إذا كان مجلس الأمن قد اتخذ ضد العفو عملاً من أعمال المنع أو القمع أعمالاً لأحكام الفصل السابع من الميثاق .. ففي هذه الحالة وحدها يمكن توقيع عقوبة وقف العفوية دون أن تمتد إلى الحالات الأخرى كالامتناع عن سداد الاشتراك المالي للمساهمة في نفقات المنظمة .. أو رفض المساهمة في وضع قوات عسكرية تحت تصرف مجلس الأمن عملاً بأحكام المادة ٤٢ من الميثاق .

(ب) يتطلب لتوقيع تلك العقوبة أن يصدر بها قرار من الجمعية العامة لمدة غير محدود وذلك بناءً على توصية من مجلس الأمن

(ج) نظراً لأن تلك العقوبة تدخل ضمن المسائل الجوهرية الهامة ، فلا بد من إجماع الدول الخمس الكبرى عند صدور توصية مجلس الأمن ، وموافقة أغلبية الثلثين لصدور قرار الجمعية العامة بهيئتها .

(د) حرصاً على تيسير نهو الإيقاف عند زوال الأسباب التي أدت إليه ... فقد أجاز الميثاق لمجلس الأمن وحده حق إعادة العفو الموقوف إلى مباشرة حقوق العفوية ومزاياها ... على أن يصدر قرار الامادة بموافقة تسعة أعضاء من المجلس من بينهم أصوات الأعضاء الدائمين . ومن الملاحظ أن هذا الجراء لم يتم توقيعه حتى الآن على أي عفو من أعضاء الأمم المتحدة .

٢ - الفصل من الأمم المتحدة : -

يعتبر الفصل من الأمم المتحدة من أشد الإجراءات التي تتخذها المنظمة الدولية بأحد أعضائها ... وتنص على هذه

العقوبة بالمعاقبة الجسدية من الميثاق حيث تقرّر اسمه : " إذا
أمن عضوا مناعة أو تمتلئهم الفتنة من انتهاك مبادئ الميثاق
جاز للجمعية العامة أن تطلب من الحكومة بناء على توصية
مجلس الأمن "

... في المستقبل، بعد ١٥ سنة من بدء العمل...

ولما كانت هذه العقوبة اشد ايلاما وتشهيرا بالدولة
امام المجتمع، واليه لها دور كبير في تثريب عليها من آثار خطيئة
أمرها شديد العقوبة البطشوق، وتكون على الأسرة الدولية، فبيان
المخالفات التي ترتفع عن الكف عن التمسك مجرد مخالفات عادية
قد الميثاق، وانما هي مخالفات جسيمة تستوجب اتخاذ اجراءات
المنع أو القمع اساسا، ويكون الاسراف فيها مبررا لتوقيع
عقوبة اشد من الايقاف او من عقوبة الفصل (١٠) من الميثاق.

وفيما كفاية الجزاء يتعين - لتوقيع عقوبة الفصل -
توافر الشروط واتباع الاجراءات التي نص عليها الميثاق وهي :

(١) أن يكون هناك اعطان من الدولة في انتهاك
المخالفات قدر مبادئ الميثاق، ويحتمل أن تكون الدولة
مستمرة في انتهاك تلك المبادئ.

وسمى في الدستور لعدالة
(ب) أن يتبع العمل وفجأة لاجراءات العقوبة لغيره من
للايقاف، أي بحدود قرار من الجمعية العامة بأغلبية المصوتين
بعد توصية بذلك من مجلس الأمن بأغلبية تسعة أصوات من بينهم
أصوات الدول الخمس الكبرى، للمجلس دائميات دائمة.

شيماء ربه ليصنع رائد البعثة : ٢٠٢١ - ٢٠٢٢
... يكون قرار العمل موجهة ضد الدولة للمعزوف ويعلن ضد
حكومة هذه الدولة، وليس ذلك فان مجرد تغيير الحكومة ليس،

(١٠) اراجع للاعطال التحضيرية للميثاق في :

سببا للعدول عن قرار العمل ... وانما يتعين على الدولة
المفصلة في حالة رغبتها في استعادة عضويتها ان تسلك
الاجراءات المقررة لانضمام العضو الجديد .

٤ - الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة : -

لم يتضمن الميثاق نصا خاصا يجيز للدول الاعضاء الحق
في الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة ، وقد ترتب على اغفال
الميثاق النص على ذلك ... اختلاف الآراء في تفسير هذا السكوت
وما يمكن ان ينتج عنه من آثار :

- فالدول الكبرى ترى أنه من حق الدول الاعضاء
الانسحاب من عضوية الأمم المتحدة باعتبار ان هذا الحق نتيجة
طبيعية لمبدأ السيادة ، وأن الدول لم تتنازل عنه صراحة أو
ضمنيا .

- بينما يذهب بعض الفقهاء الى القول بعدم جواز
الانسحاب لأن الميثاق باعتباره معاهدة جماعية غير محدودة الأجل
لا يجوز لأي من اطرافها - وفقا لقواعد قانون المعاهدات - حق
فسخها بالارادة المنفردة كما أن الانسحاب يتعارض مع
مقتضى من أهم صفات منظمة الأمم المتحدة وهما العالمية
والاستمرار .

- وهناك رأي ثالث ينادى باعطاء الدول الحق في الانسحاب
في حالات معينة : كأن يصدر قرار بادخال تعديل على الميثاق
ولا توافق احدى الدول عليه نظرا للاضرار التي تسببها من جرائه ،
فمن حق هذه الدولة الانسحاب من المنظمة .. ويستند أصحاب
هذا الرأي في تبرير وجهة نظرم الى الأعمال التحضيرية لميثاق
الأمم المتحدة والمناقشات التي دارت في هذا الشأن والتي انتهت

الى أنه : " اذا احست دولة من الدول في ظروف استثنائية أنه لامناس لها من الانسحاب ، والبقاء عبء حفظ السلام والأمن على عاتق الاعضاء الآخرين ، فليس مما يدخل في أغراض المنظمة أن ترغم مثل هذه الدولة على الاستمرار في هذا التعاون داخل الهيئـة " (١)

والواقع أن تاريخ الأمم المتحدة لم يعرف الا حالة واحدة من حالات الانسحاب وذلك عندما انسحبت أندونيسيا من الأمم المتحدة اعتبارا من ٢٠ يناير سنة ١٩٦٥ احتجاجا على انتخاب ماليزيا لعفوية مجلس الأمن رغم الخلافات الإقليمية التي كانت قائمة بين الدولتين مما كان يشكل في نظر الحكومة الاندونيسية " اهانة لها من قبل الأمم المتحدة. " .. وقد عادت اندونيسيا الى الأمم المتحدة بعد أن تولى قادة الجيش السلطة فيها وقاموا باقصاء سوكارنو وذلك اعتبارا من ٢٨ سبتمبر سنة ١٩٦٦ .. ولم تطلب الأمم المتحدة منها اتخاذ اجراءات عفوية جديدة. بل عرضت على عدم اقرار عملية الانسحاب في حد ذاتها ، واعتبرت فترة انقطاعها من المنظمة مجرد حالة " وقف تعاون " أو مقاطعة للجلسات (٢)...

ثالثا : حقوق والتزامات الدول غير الاعضاء في الأمم المتحدة :

لما كانت القواعد العامة في القانون الدولي التقليدي تقضي بأن المعاهدة لا تلزم غير أطرافها ، وبالتالي لا تلتزم الدول التي لم تشترك في تلك المعاهدة بأثارها لذا فإن الدول غير الاعضاء في الأمم المتحدة - انسياقا مع هذا المبدأ

(١) راجع : د . بطرس غالى - المرجع السابق - ص ٣٥٧ وانظر :

(٢) راجع مقال الدكتور حامد سلطان - انسحاب اندونيسيا من الأمم المتحدة - المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٦٥ ، ص ٢٣ ومابعدها .

لا تتمتع بأى حقوق ولا تلتزم بأى التزامات لم تساهم فى تحديدها

غير ان ميثاق الأمم المتحدة خرج على هذه القاعدة وقضى بالتزام الدول غير الاعضاء بمجموعة محددة من الالتزامات يتعين على تلك الدول أن تسير على نهجها ولا تخرج عليها وكان الدافع الى هذا الاستثناء عدة اعتبارات منها (١).

- أن الأمم المتحدة أنشئت خصيصا للحفاظ على السلم والأمن الدوليين ولن يتحقق هذا الهدف الا اذا انتشرت المبادئ التى تنادى بها الأمم المتحدة وعلى نطاق عالمي .

- ان تحقيق السلام العالمى يتطلب بالضرورة تعاون الدول غير الاعضاء مع منظمة الأمم المتحدة واستفادتها من خدماتها الفنية .

- من اجل ذلك حرص ميثاق الأمم المتحدة على خلق نسوع من الرقابة على تصرفات الدول غير الاعضاء ... حتى لا تخرج فى سلوكها على مبادئ الأمم المتحدة ... وحتى لا يترتب على تصرفاتها تعكير صفو السلم والأمن الدوليين .

وقد نظم الميثاق حقوق والتزامات الدول غير الاعضاء على النحو التالى :

(١) تنص المادة ٦/٢ من الميثاق على التزام الدول غير الاعضاء بالسير وفق مبادئ الأمم المتحدة بقدر ما تقتضيه ضرورة حفظ السلم والأمن الدولى وطبقا لهذا النص تتمتع فروع الأمم المتحدة بكافة السلطات المخولة لها لتحقيق هذا الغرض .

(١) انظر هاتز كلسن " قانون الأمم المتحدة " نيويورك سنة ١٩٦٦ م، ص ٨٥ - ٨٦ .

(ب) يجوز لأي دولة ليست عفوا في المنظمة ان تشترك في مناقشات مجلس الأمن حول نزاع تكون طرفا فيه دون ان يكون لها حق التصويت بناء على دعوة المجلس وفقا للشروط التي يضعها (المادة ٢٢) .

(ج) لكل دولة ليست عفوا في الأمم المتحدة. ان تنبئه مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى أي نزاع تكون طرفا فيه اذا كانت تقبل مقدما في خصوص هذا النزاع التزامات الحل السلمي المنصوص عليها في الميثاق (المادة ٣٥ / ٢) .

(د) للدول غير الاعضاء الحق في الانضمام الى النظام الاساسي لمحكمة العدل الدولية بشروط تحددها الجمعية العامة لكل حالة بناء على توصية مجلس الأمن (المادة ٩٣ / ٢) .

(هـ) اذا تأثرت اقتصاديا إحدى الدول غير الاعضاء في المنظمة من جراء اتخاذ مجلس الأمن لتدابير المنع أو القمع ضد أية دولة أخرى ، فان للدولة غير العفو الحق أن تتباحث مع المجلس بهدف حل المشاكل الناجمة عن ذلك (المادة ٥٠) .

(و) للدول غير الاعضاء حق المساهمة في نشاط الوكالات المتخفضة عدا تلك التي يقرر قرار من الجمعية العامة بعدم التعاون معها .

المبحث الرابع الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة

يتشكل الهيكل الداخلي للأمم المتحدة من ستة أجهزة رئيسية كما أشارت بذلك المادة السابعة من الميثاق وهي:
الجمعية العامة ، مجلس الأمن ، المجلس الاقتصادي والاجتماعي ،

مجلس الوصاية ، الامانة العامة ، محكمة العدل الدولية .

وسوف نتناول تباعا كل جهاز من تلك الاجهزة على النحو
التالى : -

(١) الجمعية العامة General Assembly

نتناول دراسة الجمعية العامة من حيث تشكيلها
واختصاصاتها ونظام العمل داخلها على النحو التالى : -

١ (اولا) تشكيل الجمعية العامة :

تعتبر الجمعية العامة الجهاز الرئيسى للأمم ، اذ انها
الفرع الوحيد الذى يشترك فيه كل اعضاء الأمم المتحدة على
قدم المساواة ، وتتساوى الدول الاعضاء داخل الجمعية العامة
فيكون لكل دولة صوت واحد ٠٠٠ ولايجوز ان تمثل الدولة العضو
بأكثر من خمسة مندوبين ، ولكن ذلك لايمنعها من أن تعيّن
مندوبين احتياطيين ومستشارين وخبراء معاونين ، ويجوز لهؤلاء
ان يحلوا محل الاعضاء الاصليين بموافقة رئيس وفد الدولة لدى
الجمعية العامة وتجتمع الجمعية العامة للأمم المتحدة فى
دورة سنوية عادية فى يوم الثلاثاء الثالث من شهر سبتمبر من
كل عام ٠٠٠ كما تجتمع فى دورات غير عادية بدعوة من الرئيس
العام بناء على طلب مجلس الأمن أو طلب اغلبيه اعضاء الأمم
المتحدة اذا دعت الضرورة لذلك (١)

ويكون الاجتماع عادة فى المقر الدائم للأمم المتحدة ، أى

(١) راجع نص المادة ٢٠ من الميثاق .

في نيويورك، ويمكن ان تجتمع في مكان آخر ... وتقوم الجمعية
بوضع لائحتها الدولية وتعين رئيسها ونوابه السبعة لكل دورة
انعقاد .

(ثانيا) اختصاصات الجمعية العامة :-

تنص المادة العاشرة من الميثاق على أن " للجمعية
العامة " أن تناقش أية مسألة أو أمر يدخل في نطاق الميثاق
أو يتصل بسلطات فرع من الفروع المنصوص عليها فيه أو وظائفه
كما ان فيها عدا مانص عليه في المادة ١٢ إن توصي أعضاء
المنظمة أو مجلس الأمن أو كليهما بما تراه في تلك المسائل
والأمور .

وهكذا نجد الميثاق يعهد للجمعية العامة ، بموجب هذه
المادة ، بالاختصاص العام في مناقشة كل الأمور التي تهم الأعضاء
مع تحفظ واحد جاءت به المادة الثانية عشرة التي تلتزم
" مندما يباشر مجلس الأمن بعدد نزاع أو موقف ما الوظائف التي
رسمت في الميثاق ، فليس للجمعية العامة ان تقدم أية توصية
في شأن هذا النزاع أو الموقف الا اذا طلب ذلك منها " .

ولكن فيما عدا ذلك الاستثناء الخاص بمجلس الأمن ، وكذا
الاستثناء الخاص بعدم مناقشة المسائل التي تعتبر من صميم
الاختصاص الداخلي للدول الأعضاء ^(١) ، فان للجمعية العامة أن
تناقش أية مسألة تدخل في نطاق الميثاق وتعهد فيها توصية
للدول الأعضاء أو لمجلس الأمن أو لكليهما . ^(٢)

ويمكن اجمال اختصاصات الجمعية العامة وفقا لأحكام

(١) راجع المادة ٧/٢ من الميثاق

(٢) انظر : د . الشافعي بشير - المرجع السابق - ص ٩٨ .

الميثاق فيما يأتى :

فى مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين :

للجمعية العامة فى هذا المجال :

(أ) ان تنظر فى المبادئ العامة للتعاون من أجل المحافظة على السلم والأمن الدوليين ... ويدخل فى ذلك نزع السلاح وتنظيم التسليح ، ويمكن للجمعية العامة ان تصدر توصيات بخصوص هذه المسائل الى الاعضاء أو مجلس الأمن أو كليهما (المادة ١١/٢) .

(ب) ان تناقش أية مسألة تكون لها صلة بحفظ السلم والأمن الدوليين يرفعها اليها أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة أو مجلس الأمن ، أو من جانب دولة ليست عضواً فى الأمم المتحدة اذا كانت طرفاً فى النزاع وتقبل مقدماً التزامات الحل السلمى المنصوص عليها فى الميثاق .

وتملك الجمعية العامة فى هذه الحالات اصدار توصيات فقط للدولة أو الدول صاحبة الشأن ، أو لمجلس الأمن ، أو كليهما معا . اما اذا كانت المسألة تتطلب القيام بعمل ما .. فان الجمعية العامة لا تكون مختصة ، بل ينبغى عليها أن تحيلها الى مجلس الأمن قبل أو بعد المناقشة ، لأن مجلس الأمن - فى الواقع - هو الذى يعتبر الاداة التنفيذية للمنظمة .

وايضا فى حالة ما اذا كان مجلس الأمن قد باشر اختصاصه لبحث نزاع أو موقف معين فليس للجمعية العامة أن تقدم أى توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف الا اذا طلب منها ذلك مجلس الأمن .

(ج) ان تسترعى نظر مجلس الأمن الى الاحوال والمواقف

التي يحتمل ان تعرض السلم والامن الدوليين للخطر (م ١١/٣)

(د) ان توصى بالتدابير المناسبة لتسوية اى موقفه مهما يكن منشأه ، تسوية سليمة متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الامم ، ويدخل فى ذلك المواقف الناشئة عن انتهاك احكام الميثاق الخاصة بمقاصد الامم المتحدة ومبادئها (م ١٤) .

وستتناول الجهود التي قامت بها الجمعية العامة لى هذا العدد بشئ من التفصيل فى الفصل الثانى .

فى مجال التعاون الدولى :

تعمل الجمعية العامة على انشاء دراسات وتشخيص بتوصيات بالحد :

(أ) انماء التعاون الدولى فى الميدان السياسى وتشجيع التقدم المطرد للقانون الدولى وتدوينه (م ١٣ - ١) .

(ب) انماء التعاون الدولى فى الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية ... والمساهمة فى تحقيق حقوق الانسان والحريات الاساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم فى الجنس أو اللغة أو الدين ولافرق بين الرجال والنساء .

(ج) تشرف الجمعية العامة على المجلس الاقتصادى والاجتماعى والمنظمات المتخصصة المرتبطة بها مما يمكنها من اداء وظائفها المبينة بالفقرة السابقة .

(د) تقوم الجمعية العامة بالاشراف على ادارة الاقاليم

للمنظمة بناءً على توصية مجلس الأمن .

(د) تقبل الجمعية العامة الاغفاء الجدد للمنظمة بناءً على توصية مجلس الأمن .

(هـ) تشترك الجمعية العامة مع مجلس الأمن في انتخاب اعضاء محكمة العدل الدولية .

(و) تقوم الجمعية العامة بانتخاب الاعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن ، كما تقوم كذلك بانتخاب اعضاء المجلس الاقتصادي وبعض اعضاء مجلس الوصاية .

(ز) تختص الجمعية العامة بالموافقة على التعديلات المراد ادخالها على الميثاق

(ح) واخيراً فان الجمعية العامة هي التي تصدر لقراراً بإيقاف أى عضو - يتخذ مجلس الأمن قبله عملاً من أعمال المنع أو القمع - من مباشرة حقوق العضوية ومزاياها بناءً على توصية من مجلس الأمن ، وإذا أمن العضو في انتهاك مبادئ الميثاق ، جاز للجمعية ان تفعله من المنظمة بناءً على توصية مجلس الأمن .

(ثالثاً) نظام التصويت داخل الجمعية العامة :

حددت المادة الثامنة عشرة من ميثاق الأمم المتحدة قواعد التصويت في الجمعية العامة على النحو التالي :

(١) لكل عضو في الأمم المتحدة صوت واحد في الجمعية العامة .

(ب) تصدر الجمعية العامة قراراتها في المسائل الهامة بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت وتشمل هذه المسائل التوصيات الخاصة بحفظ السلم والامن الدولى، وانتخاب اعضاء مجلس الامن غير الدائمين، وانتخاب اعضاء المجلس الاقتصادى والاجتماعى، وانتخاب اعضاء مجلس الوصاية، وقبول اعضاء جدد فى الأمم المتحدة، ووقف الاعضاء عن مباشرة حقوق العضوية والتمتع بمزاياها، وفعل الاعضاء . والمسائل المتعلقة بسير نظام الوصاية ، والمسائل الخاصة بالميزانية .

(ج) تصدر قرارات الجمعية العامة في المسائل الاخرى بأغلبية الاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت ،عدا تلك التى ترى الجمعية العامة انها من قبيل المسائل الهامة التى لايجوز اتخاذ قرار بشأنها الا بأغلبية ثلثي الاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت ،والقرار الذى يصدر من الجمعية بذلك يكون بالأغلبية المطلقة .

ويجرى التصويت فى الجمعية العامة - مادة - برفع الايدى أو بالولوف ومع ذلك يجوز لكل دولة ان تطلب اجراء عن طريق النداء على الاسماء .

وإذا كان الاصل ان يتم التصويت علنا ، الا أن التصويت بشأن موضوعات تتعلق بانتخاب دول أو أفراد لشغل مناصب بالمنظمة يجرى عن طريق الاقتراع السرى .

(٢) مجلس الامن

يعتبر مجلس الامن بمثابة الاداة التنفيذية الرئيسية لمنظمة الامم المتحدة . ويتولى بصفة اساسية مسؤولية المحافظة

على السلم والامن الدولي وقمع اعمال العدوان . وقد تيسر في الميثاق في العديد من نصوصه ، لبيان الاهمية الخاصة لمجلس الامن ، فنصت الفقرة الاولى من المادة الرابعة والعشرين على أنه : " رغبة في أن يكون العمل الذي تقوم به الامم المتحدة سريعاً وفعالاً ، يعهد اعضاء تلك المنظمة الى مجلس الامن بالتبعات الرئيسية في امر حفظ السلم والامن الدولي ، ويوافقون على أن هذا المجلس يعمل نائباً عنهم في قيامه بمسؤولياته التي تفرضها عليه هذه التبعات " . ومن ثم أصبح مجلس الأمن يملك دون غيره من فروع المنظمة الاخرى - سلطة اصدار القرارات الملزمة وسلطة التدخل ... وقد تعهد اعضاء الامم المتحدة بموجب نص المادة ٢٥ من الميثاق " بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق "

وستتناول فيما يلي دراسة مجلس الامن من حيث تشكيله ، ومن حيث اجتماعاته ، ومن حيث اختصاصاته ، ومن حيث نظام التصويت داخله .

(أولاً) - تشكيل مجلس الامن :

تنص المادة ١/٢٣ من الميثاق على تشكيل مجلس الامن من خمسة عشر عضواً ، خمسة منهم يتمتعون بعضويته الدائمة وهم الدول الخمس الكبرى : الصين ، وفرنسا ، واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية ، وبريطانيا ، والولايات المتحدة الامريكية والعشرة الآخرون تنتخبهم الجمعية العامة من بين الدول الاعضاء لمدة سنتين ، ولا يجوز إعادة انتخابهم مباشرة بعد انتهاء مدتهم ، وذلك حتى لا يترتب على الفرض العكس وجود دولة أو دول بصورة شبه دائمة في العضوية غير الدائمة في المجلس ... وحتى يمكن اشاعة فكرة التمثيل في المجلس لا كبر عدد من الدول الاعضاء وفي اسرع وتيرة استطاع بحيث يمكن لهذه الدول المشاركة في

تحمل مسؤولية حفظ السلم والامن الدولى بجانب الدول الخمس الكبرى ذوى العضوية الدائمة فى المجلس .

على انه يراعى فى اختيار الاعضاء الغير دائمين —————
معياران :

احدهما : مدى مساهمة الدولة المرشحة للعضوية فى ———
الدائمة فى حفظ السلام والامن الدولى ، وفى تحقيق الاهداف
الآخري التى تسعى اليها منظمة الامم المتحدة .

ثانيها : التوزيع الجغرافى العادل بحيث تمثل فلسفي
المجلس كافة المناطق الاساسية الموجودة فى العالم .

وبخصوص المعيار الثانى . فقد تم وضع قاعدة ثابتة يتم
بمقتضاها انتخاب الاعضاء العشرة غير الدائمين على النحو —
الآتى : -

خمس اعضاء من دول افريقيا وآسيا ، وعضو واحد من
دول اوربا الشرقية ، وعضوين من دول امريكا اللاتينية ، وعضوين
من دول اوربا الغربية والدول الآخري .

من ذلك يتضح ان الدول اعضاء مجلس الامن لريقتان :

١ - دول ذات مقاعد دائمة فى المجلس وهى خمسة : الصين
وفرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية ، كمسا
سبق ان ذكرنا .

٢ - دول غير (دائمة) لانها تنتخب لمدة عامين فقط
وهى عشر دول .

ويؤخذ على هذا التشكيل الآتى :

(١) ان التفرقة فى نوعية العضوية بين اعضاء دائمين

محددتين بالاسم واعضاء غير دائمين يتم انتخابهم لمدة سنتين،
امر يتعارض مع مبدأ المساواة بين جميع الدول الاعضاء، وهو
احد المبادئ الاساسية التي يقوم عليها نظام الامم المتحدة .

(ب) ان قصر العضوية الدائمة على اعضاء محددين بالاسم
على اساس انهم يمثلون الدول الكبرى ،يقوم على تقدير سياسي
تحكم اقتضته ظروف الحرب العالمية الثانية دون نظر السس
تغيرات المستقبل ،وكان من الواجب ان تؤخذ متغيرات الحياة
الدولية في الحسبان لاحتمال ثبوت بعض هذه الدول أو ظهور
قوى دولية كبرى جديدة في الساحة الدولية .

وعلى أي حال فيؤلى جانب الاعضاء الدائمين وغير
الدائمين في مجلس الأمن ،فقد نص الميثاق على جوار اشتراك
الدول غير الاعضاء في مناقشات المجلس مع حرمانها من حق
التصويت على القرارات وذلك في الحالتين الآتيتين :

١ - لكل عضو من اعضاء الامم المتحدة من غير اعضاء
مجلس الامن ان يشترك بدون تصويت في مناقشة اية مسألة تعرض
على المجلس اذا رأى المجلس ان مصالح هذا العضو تتأثر بوجه
خاص بها (مادة ٣١) .

٢- يدعو مجلس الامن كل عضو من اعضاء الامم المتحدة ليس
بعضو في مجلس الامن ،وأية دولة ليست عضوا في الامم المتحدة -
اذا كان ايها طرفا في نزاع معروف عليه - الى الاشتراك في
المناقشات المتعلقة بهذا النزاع دون أن يكون له حق التصويت
ويضع مجلس الامن الشروط التي يراها عادلة لاشتراك الدولة التي
ليست عضوا في الامم المتحدة. (مادة ٣٢) .

اما اذا طلب مجلس الامن من دولة ليست عضوا بسبب أن

تفع تحت تصرفه ما يلزمه من قوات مسلحة ، تطبيقا للمادة ٤٣ من الميثاق فانه يجب دعوة هذه الدولة الى حضور المجلس... والاشتراك في اصدار القرارات المتعلقة باستخدام القوات التي طلست منها (ما ٤٤) .

ثانيها) اجتماعات مجلس الأمن :

يعتبر مجلس الأمن في دور انعقاد مستمر طبقا لنص المادة ٢٨ / ٢ من الميثاق .. ولهذا الغرض يمثل كل عضو من اعضائه تمثيلا دائما في مقر الأمم المتحدة .. ويجتمع المجلس بناء على دعوة من الرئيس ، على انه لا يجوز ان تمر بين كل اجتماع عسادي والاجتماع الذي يليه فترة تتجاوز اربعة عشر يوما ^(١) ، أما الاجتماعات الدورية أو الخاصة فتعقد مرتين كل عام في الأوقات التي يحددها المجلس ، ويجوز دعوة المجلس بناء على طلب أي عضو فيه ، أو اذا لفتت نظره الجمعية العامة طبقا للمادة ١١ من الميثاق ، أو لفتت نظره دولة عضو أو غير عضو في الأمم المتحدة طبقا للمادة ٣٥ من الميثاق ، أو لفت نظره الأمين العام وفقا للمادة ٩٩ من الميثاق . ويعقد المجلس اجتماعاته في المكان الذي يرى أنه سهل عمله ، وهو يعقد عادة في مقر الأمم المتحدة ، والاجتماعات تكون عامة ما لم يقرر المجلس خلافا لذلك .

ويختار المجلس رئيسا له كل شهر من بين اعضاءه بالتناوب بينهم طبقا للحروف الابدئية لاسماء الدول الاعضاء .. ويجب على رئيس المجلس التنحي عن الرئاسة اذا عرض على المجلس نزاع تكون دولته طرفا فيه .

ويتولى سكرتير عام الأمم المتحدة تحضير جدول الأعمال المؤقت لمجلس الأمن ، ويتم اعتماد الجدول بواسطة رئيس المجلس وإذا ما أدرجت مسألة معينة في جدول الأعمال ، فإنها تظل مقبلة

(١) انظر : د. طلعت الغنيمي " المرجع السابق " ص ٦٣٠ .

فيه حتى يتم الفعل فيها ، أو يصدر قرار من المجلس بشطبها ،
ولا تحذف من الجدول - إذا رغبت الدولة التي عرضتها في ذلك -
إذا رأى مجلس الأمن استمرار النظر فيها .

ولمجلس الأمن أن ينشئ له من الفروع الثانوية ما يرى
له ضرورة لاداء وظائفه (١) . وتطبيقا لذلك قام المجلس بإنشاء
عدة لجان أهمها :

(أ) لجنة أركان الحرب : وتتألف هذه اللجنة من
رؤساء أركان حرب الدول الأعضاء الدائمة في مجلس الأمن (أو من
يمثلهم) ومهمتها أن تسدي المشورة والمساعدة الى مجلس
الأمن ، وتعاونه في جميع المسائل المتعلقة بالنواحي الحربية
التي يحتاج اليها لحفظ السلم والأمن الدوليين ، ولا استخدام
القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ، وتنظيم التسليح ونزع
السلاح . وتتكون هذه اللجنة مسجلة - تحت إشراف مجلس الأمن -
عن التوجيه الاستراتيجي لأي قوات مسلحة موضوعة تحت تصرف
المجلس .

ومن حقها دعوة أي دولة ليست ممثلة فيها للاشتراك في
عملها إذا كان من شأن ذلك المساعدة في اداء مهمتها .

(ب) لجنة نزع السلاح : وتضم هذه اللجنة كافة أعضاء
مجلس الأمن وتختص بدراسة المقترحات الخاصة بتنظيم وتخفيض
التسليح - وخاصة تحريم اسلحة الدمار الجماعي - والرقابة
الدولية الفعالة على استخدام الاسلحة الذرية ، ومنع استخدام
الطاقة الذرية في غير الأغراض السلمية .

(ج) لجنة الخبراء : وتتكون هذه اللجنة من قانونيين

(١) راجع نص المادة ٢٩ من الميثاق وايضا نص المادة ٢٩ من
اللائحة الداخلية لمجلس الأمن .

متخصصين، وتختصر مهمتها في دراسة اللائحة الداخلية للمجلس، وتقديم الرأي بشأنها وتفسير الميثاق ... وابداء المشورة فيما يحيله اليها المجلس من موضوعات .

(د) لجنة قبول الاعضاء الجدد : وتشكل هذه اللجنة من كل الدول الاعضاء بالمجلس ... وتتولى دراسة طلبات الانضمام للمنظمة والتحقق من توافر الشروط الموضوعية والاجرائية وتقديم تقرير بذلك الى المجلس .

(هـ) اللجان المؤقتة : وهي لجان ينشئها المجلس لاداء بعض المهمات الخاصة ، ومن ثم فانها محدودة الاجل بانتهاء الغرض الذي انشئت من اجله ، ومن امثلتها : لجنة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة في فلسطين ، وقوات الطوارئ الدولية في الكونغو وقبرص والشرق الاوسط .

ثالثا : اختصاصات مجلس الامن :

يعد حفظ السلم والامن الدولي الاختصاص الاساس والمهمة الاولى المنوط بها لمجلس الامن ^(١) . وقد خوله الميثاق سلطات واسعة تتكافأ مع هذه المسؤولية الخطيرة ، فمنحة نوعين من الاختصاص : نوع يباشره كسلطة توفيق يتولى بمقتضاها تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية لمنع تفاقمها مما قد يؤدي الى تهديد السلم أو الامن الدولي - وقد ورد هذا النوع من الاختصاص في الفصل السادس من الميثاق ، ودور المجلس هنا دور وقائي .

والنوع الثاني من الاختصاص يباشره مجلس الامن كسلطة

(١) مع ملاحظة ان الجمعية العامة للأمم المتحدة تتمتع بحق المناقشة واصدار التوصيات في هذا المجال وفقا للشروط التي

قمح إذا كان هناك تهديد للسلام أو الأمن أو أخلاقه أو عدوان وقد ورد هذا النوع من الاختصاص في الفصل السابع من الميثاق، ويمكن القول أن دور المجلس هنا دور علاجي.

• ويباشر مجلس الأمن الى جانب ذلك بعض الاختصاصات والسلطات المتعلقة بالشؤون الادارية والتنفيذية للأمم المتحدة مثل التوصية بقبول الاعضاء الجدد في منظمة الأمم المتحدة، والاشتراك في انتخاب قضاة محكمة العدل الدولية، وتعيين الامين العام للأمم المتحدة، والموافقة على اتفاقيات اللوائح الدولية للمناطق ذات الاهمية الاستراتيجية .

والاهمية الدور الذى يقوم به مجلس الامن فى المحافظة على
السلم والامن الدولى فستناول ذلك بالتفصيل فى الفصل الثانى.

رابعاً : نظام التصويت داخل مجلس الأمن (1).

تتولى المادة ٢٧ من ميثاق الأمم المتحدة، بيان الأحكام الخاصة بالتصويت في مجلس الأمن، وهذه المادة تنص على ما يأتي

- ١ - يكون لكل عضو من أعضاء مجلس الأمن صوت واحد .
- ٢ - تصدر قرارات مجلس الأمن في المسائل الإجرائية بموافقة تسعة من أعضائه .

- ٣ - تصدر قرارات مجلس الأمن في كافة المسائل الاخرى
بموافقة اصوات تسعة من اعضائه ، يكون من بينها اصوات الاعضاء
الدائمين متفقة ، بشرط انه في القرارات المتخذة تطبيقا لاحكام

= سبق لنا تناولها . وسنتناول اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في هذا الصدد بشيء من التفصيل فيما بعد .

(١) انظر جودريش وهمبرو - المرجع السابق - ص ٢١٥ وما

الفصل السادس والفقرة (٣) من المادة ٥٢ يمتنع من كان طرفاً في النزاع من التصويت .

ويستبين لنا من الفقرة الأولى من هذه المادة أن لكل عضو من مجلس الأمن صوت واحد دون التفرقة بين الأعضاء الدائمة والأعضاء غير الدائمة في المجلس، وهذا الحكم يتفق مع قاعدة المساواة في القانون الدولي العام ... وبالنسبة للفقرة الثانية فقد حددت الأغلبية اللازمة لصدور قرارات مجلس الأمن في المسائل الإجرائية بتسعة أصوات على الأقل ... وهذا الحكم أيضاً يحترم قاعدة المساواة بين الدول من حيث قيمة التصويت حيث لا يفرق الميثاق - بالنسبة لهذه المسائل - بين أصوات الأعضاء الدائمة والأعضاء غير الدائمة في المجلس .. ولكن يؤخذ على ما جاء بهذه الفقرة عدم تحديدها للمسائل الإجرائية حيث ترك الميثاق مهمة تحديد تلك المسائل لمجلس الأمن ذاته .. وقد جرى العمل على أن تحديد طبيعة المسألة - أي كونها من مسائل الإجراءات أم من المسائل الأخرى - يعد من الأمور التي تسرى عليها قاعدة التصويت في المسائل الموضوعية .

أما الفقرة الثالثة فقد حددت الأغلبية اللازمة لصدور قرارات مجلس الأمن في المسائل الأخرى - أي في المسائل غير الإجرائية - بتسعة أصوات على الأقل يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمة متفقة .. وتتضمن هذه العبارة الأخيرة الاعتراف بحق الاعتراض للأعضاء الدائمة في مجلس الأمن، بمعنى أنه إذا امتنع أي من هذه الدول على مشروع قرار معين، أمتنع الاستمرار في الاقتراع عليه، أما إذا جاء الاعتراض بعد انتهاء الاقتراع، سقط القرار، ويسمى هذا الحق (بحق الفيتو)

ويؤخذ على هذا الحق أنه أدخل بقاعدة المساواة فسخ القيمة القانونية لأصوات الدول، وأشار الكثير من الجدل

والنقاش في المحافل الدولية ، وما زال يشير اعتراضات فقهاء القانون الدولي في ثلاث نقاط أساسية هي :

(١) التفرقة بين المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية (١)

لما كان مجلس الأمن قد أشار الى أن المسائل التي تصدر فيها قراراته بأغلبية تسعة أصوات ، يعرف النهر من موافقة أو عدم موافقة أعضاء المجلس الدائمين ، هي المسائل الاجرائية .. وفيما عداها تكون تلك الاغلبية متضمنة موافقة الدول الخمس الكبرى الدائمين في المجلس ... ولأنه لم يحدث على وجه القطع أي المسائل تكون اجرائية وايها تكون موضوعية . لذلك فقد صارت هذه المشكلة من أهم نقاط الخلاف حول تفسير نظام التصويت في مجلس الأمن ... وقد حاولت الدول الكبرى في مؤتمر سان فرانسيسكو حسم هذه المشكلة فاصدرت تصريحاً مشتركاً ضمنته قواعد أساسية هي :

• - اعتبار كل قرارات المجلس الخاصة بحل المنازعات حلاً سلبياً من المسائل الموضوعية (وهي الخاصة بتطبيق المواد ٣٣ ، ٣٤ ، ٣٦ ، ٣٧ ، ٣٨ ، من الميثاق) .

• - اعتبار المسائل الواردة في المواد من ٢٨ الى ٣٢ من الميثاق من المسائل الاجرائية وهي : تمثيل أعضاء المجلس تمثيلاً دائماً في مقر المنظمة ، ووجوب عقد اجتماعات دورية للمجلس ، وامكانية عقد اجتماعات المجلس في غير مقر المنظمة ، وانشاء اللجوع القانونية التي يرى المجلس ضرورتها لأداء وظائفه ووضع لائحة اجرائية ، ودعوة أية دولة طرف في نزاع معروض على المجلس ، أو لها مصلحة تتأثر بصفة خاصة بمسألة ينظرها المجلس الى المشاركة في المناقشة دون ان يكون لها حق

(١) راجع د . الفنييمي في التنظيم الدولي - المرجع السابق

التصويت .

- اعتبار قرار المجلس الذي يفصل في تحديد ما اذا كانت مسألة معينة اجرائية أو غير اجرائية ، من المسائل الموضوعية التي تتطلب صدور القرار بشأنها بأغلبية تسعة اصوص تتضمن اصوص الامضاء الدائمة في المجلس .

الا أنه رغم ذلك لما زالت هذه المشكلة تشير الكثير من اعتراض الفقهاء .

(ب) التفرقة بين النزاع والموقف :-

لما كان مجلس الامن يختص - وفقا لنص المادة ٢٤ من الميثاق - بلخص أي نزاع *Dispute* أو أي موقف *Situation* قد يؤدي الى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعا لكن يقرر ما اذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والامن الدولي ... ونظرا لأن المادة ٢٧ / ٣ تقضي بامتناع عضو مجلس الامن عن التصويت اذا كان طرفا في " نزاع " معروض على المجلس لحله سلميا ... لذلك كان من الضروري التفرقة بين ما يعتبر نزاعا وما يعتبر موقفا بحيث اذا كان العضو طرفا في نزاع معين وجب عليه الامتناع عن التصويته احتراما لمبدأ عدم جواز الجمع بين وجهي الخصم والقاضي ، أما اذا كان طرفا في موقف معين يؤدي الى احتكاك دولي فيجوز له الاشتراك في التصويت .

ولم يورد الميثاق ضابطا للتمييز بين النزاع والموقف الا أن العمل جرى على أنه اذا أدعت دولة ادعاء ما أنكرته عليه عليها دولة أخرى ، كان الأمر نزاعا يحمل معنى الخصومة ، ومن ثم لايجوز لمن تان طرفا فيه أن يصوت في القرار الصادر بشأنه .

أما الموقف فعبارة عن مشكلة سياسية معقدة قد تتضارب فيها مصالح دول عديدة أكثر من اتصالها بأطراف معينة ومن هذا يمكن القول أن كل نزاع دولي يمثل في حقيقته موقفا دوليا ، بينما لا ينطوي كل موقف على نزاع دولي . ولعل صعوبة إيجاد معيار دقيق للتمييز بين النزاع والموقف يرجع إلى هذا التداخل في المسائلتين . . . وقد أرادت الجمعية الصغيرة التي شكلتها الجمعية العامة في ١٥ يوليو سنة ١٩٤٨ إزالة اللبس القائم بين صفتي النزاع والموقف ، فأشارت إلى أن المشكلة تأخذ صفة النزاع الدولي في الحالات الآتية (١) :

١ - إذا كان أطراف المشكلة قد اتفقوا على اعطاشها وصف النزاع .

٢ - إذا كانت المشكلة قد نشأت نتيجة ادعاء دولة بمخالفة دولة أخرى لالتزاماتها الدولية وانكرت الأخيرة هذا الادعاء .

٣ - إذا أدعت دولة بأن دولة أخرى قد أضرمت بحقوق دولة ثالثة وأقرت الأخيرة هذا الادعاء فتصبح طرفا في النزاع .

ويمكن القول موقفا أن التقاليد الجارية عليها العمل في مجلس الأمن تُلقي على عاتق الاعضاء التزاما وديبا بالامتناع عن المشاركة في التصويت عند نظر المجلس للشكاوى التي يكونون طرفا فيها (٢) . . . كما أن اعتبار المشكلة تمثل موقفا

(١) انظر : د . مفيد شهاب - المرجع السابق ص ٣٠٦ ، وأيضا الدكتور حسن الحلبي ، مبادئ الأمم المتحدة ، القاهرة سنة ١٩٧٠ ، ص ١٢٨ .

(٢) انظر : د . حافظ غانم " المرجع السابق " ص ١٧٤ . وراجع أيضا الدكتور حامد سلطان " القانون الدولي العام في وقت السلم " سنة ١٩٦٨ - ص ٩٥٥ .

أم نزاما ،مسألة تدخل في السلطة التقديرية لمجلس الأمن،وهو
المختص وحده بتقدير ذلك ،دون اعتبار لوجهة نظر الدولة -
الشاكية (١)

(ج) أثر امتناع العفو الدائم عن التصويت أو تقييده

من حضور جلسات المجلس : -

أثيرت هذه المشكلة بمناسبة امتناع الاتحاد السوفيتي
من حضور جلسات مجلس الأمن التي صدرت فيها القرارات الخاصة
بالتدخل في كوريا (١٩٥٠) وقد استقر الرأي على أن فيسبب
أحد أعضاء مجلس الأمن الدائمين أو امتناعه عن حضور جلسات
مجلس الأمن لايمكن اعتباره بمثابة استخدام حق الفيتو ضد القرار
المعروف ،وانما يعتبر مجرد امتناع عن التصويت لا يؤثر في
صحة قرارات مجلس الأمن (٢)

(د) تقليد حق الفيتو : -

أدى استخدام الدول الكبرى لحق الامتناع على القرارات
المعروفة على مجلس الأمن الى عجز المجلس عن أداء مسؤولياته
في مواجهة حفظ السلم والأمن الدولي ... وقد ساعد على شل
مجلس الأمن ومقللة نشاطه في هذا المجال انقسام الدول الكبرى
الى كتلتين أحدهما تتزعمها الولايات المتحدة الأمريكية
والأخرى يتزعمها الاتحاد السوفيتي . وقد أدى اسرافها - من
الكتلتين في استخدام حق الفيتو الى أنعدام فعالية مجلس

(١) انظر : د . محمد سامي عبد الحميد . " المرجع السابق " ص ١٩٧ وايضا : هانس كلين " المرجع السابق " ص ٢٦١ وما بعدها .

(٢) راجع : كرواس " المنظمة الدولية وسيادة السندول
الاعضاء " باريس سنة ١٩٦١ ص ١٩٦ .

الامن كأداة تنفيذية للأمم المتحدة ، الأمر الذي أدى بالجمعية العامة إلى مناقشة الدول الكبرى بموجب قرارها الصادر في ١٤ أبريل سنة ١٩٤٨ إلا تسرف في استخدامه ، وأن تقصره على المسائل الموضوعية الهامة . كما دعاها أيضا إلى اصدار قرار الاتحاد من أجل السلم في ٣ نوفمبر سنة ١٩٥٠ وبموجبه يمكن للجمعية العامة استخدام القوة عند وقوع العدوان وذلك اذا فشل مجلس الامن في اصدار القرارات اللازمة مما أدى إلى نقل مركز الثقل إلى الجمعية العامة التي أصبحت تتمتع فعلا بالسلطة الرئيسية للمحافظة على السلم والامن الدولى .

وإذا كان هناك من يهاجم وجود حق الفيتو في نظام التصويت بمجلس الامن ويعتبره اساس فشل نظام الامن الجماعى ... ومن ثم يطالب بالغاءه ، أو تقييد حالات استعماله ، فهناك أيضا من ينادى بضرورة الإبقاء عليه كميزة للدول الكبرى تساعد على تحمل مسؤولياتها الكبيرة في حفظ السلام العالمى ، وسلاح يمكن استخدامه للتوازن السياسى العالمى .^(١)

ونحن نشفق مع الرأى القائل بأن حق الفيتو لا ينطوى على ضرر دائما ، بل قد يكون فيه نفع في بعض الأحيان ، وليس في طبيعته عيب جوهري ، وإنما العيب يترتب على كيفية استعماله وعلى الظروف التى يستعمل فيها ، ولا يعيب الحق من حيث هو حتى ان يسىء صاحبه استعماله^(٢) . ومن ثم فمن الواجب على الدول الكبرى ان تعود للتعاون فيما بينها ، وان تتجه سوية للقضاء على ما يعكر صفو الامن والسلم الدولى وهينئذ يمكن أن يعمل نظام الامم المتحدة بوفعه الموهب ليحقق أمل البشرية في

(١) راجع آراء كل من :
د . حافظ غانم " المرجع السابق " ص ١٩٨
د . عاشقة راتب " المرجع السابق " ص ١٤٨ .
(٢) راجع رأى الدكتور حامد سلطان - المرجع السابق - ص .

تحقيق الامن والسلام العالمى .

(٣) المجلس الاقتصادى والاجتماعى

من المسلم به ان مشاكل العالم الاقتصادية والاجتماعية تعتبر احد الاسباب الجوهرية لى تهديد السلم والامن الدوليين... ومن ثم كان الاتجاه نحو حل تلك المشاكل ليس فى الواقع سوى وسيلة من وسائل تحقيق الامن والسلام العالمى ... من هنا كان حرص واضع ميثاق الامم المتحدة على ابراز اهمية التعاون فى هذا الشأن . فجاءت ديباجة الميثاق تقرر أن : " شعوب الامم المتحدة قد آلت على نفسها ان تعمل على ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك " كما ان الميثاق الفرد فصلا كاملا " وهو الفصل التاسع) لبيان جوانب التعاون الدولى فى هذه المجالات ، وخص جهازا مستقلا للإشراف على تحقيق هذا التعاون وهو : " المجلس الاقتصادى والاجتماعى " . ولأن هذا المجلس يعتبر احد الفروع الهامة لمنظمة الامم المتحدة ، لذلك نتناول دراسة تشكيله ، واختصاصاته ونظام العمل به ، وأحكام التصويت داخله على النحو التالى (١) :

(أولا) تشكيل المجلس الاقتصادى والاجتماعى :

يتشكل المجلس الاقتصادى والاجتماعى وفقا لنص الفقرة الاولى من المادة الحادية والستين من الميثاق - بعد تعديلها فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٧١ - من ٥٤ عضوا يتم انتخابهم بمعرفة الجمعية العامة من بين اعضاء الامم المتحدة ، ويعتبر انتخاب

(١) راجع بمطبة عامة كل من :

- د . حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ وما بعدها .

- د . هاشم راتب ، المرجع السابق ، ص ١٤٧ وما بعدها .

- د . محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق ص ٢٥٢ وما بعدها .

هؤلاء الاعضاء من المسائل الجوهرية الهامة التي تعذر بالنسبة لها قرارات الجمعية بأغلبية الثلثين .

وقد حدد الميثاق مدة العضوية في المجلس بثلاث سنوات، وازاح اعادة انتخاب العفو الذي انتهت مدته مباشرة ، وذلك على خلاف ما هو متبع بالنسبة للاعضاء غير الدائمين في مجلس الأمن حيث لا يجوز اعادة انتخابهم مباشرة بعد انتهاء مدة عضويتهم .

ويلاحظ ان الميثاق - حرصا منه على ضمان ثبوت تشكيل المجلس - فقد قضى في المادة ٦١ بأن يتم انتخاب ثلث الاعضاء كل سنة ، ويسمح هذا التجديد باعطاء الفرصة لجميع الدول الاعضاء في الامم المتحدة بالاشتراك في اعمال المجلس .

وقد جرى العمل عند انتخاب اعضاء المجلس على مراعاة التوزيع الجغرافي العادل ، وكفالة التمثيل المناسب للمناطق العالم المختلفة وبخاصة مناطق الدول النامية ... ولم يشترط الميثاق شروطا معينة لانتخاب العفو سوى كون الدولة عفوا في الامم المتحدة ... ورغم ان المادة ٦١ لاتقرر امتيازات ميسرة حيث العضوية للدول الكبرى ، الا ان العمل جرى على أن يتسم انتخاب اعضاء المجلس بحيث تكون جميع الدول الاعضاء الدائمة في مجلس الامن ممثلة فيه بصورة دائمة .

(ثانيها) اختصاصات المجلس الاقتصادي والاجتماعي :-

يعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي بمثابة الاداة التي بموجبها تعمل الامم المتحدة على تحقيق اهدافها في مجال التعاون الاقتصادي والاجتماعي . وتحدد المواد ٦٢ - ٦٦ اختصاص

== د . جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٤٥١ وما بعدها .

المجلس الاقتصادي والاجتماعي على النحو التالي : -

١ - للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ان يقوم بدراسات ويضع تقارير عن المسائل الدولية في امور الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ومايتصل بها ، كما له أن يوجهه الى مثل تلك الدراسات والى وضع مثل تلك التقارير . وله أن يقدم توصياته في أية مسألة من تلك المسائل الى الجمعية العامة والى اعضاء الامم المتحدة والى الوكالات المتخصصة ذات الشأن .

٢ - له أن يقدم توصيات فيما يختص بأشاعة احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية ومراعاتها .

٣ - وله ان يعد مشروعات اتفاقات لتعرض على الجمعية العامة من مسائل تدخل في دائرة اختصاصه .

٤ - وله ان يدعو الى عقد مؤتمرات دولية لدراسة المسائل التي تدخل في دائرة اختصاصه ، وفقا للقواعد التي تضعها الامم المتحدة .

٥ - وله ان يضع مع الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات - والتي تغطي بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة - اتفاقات تحدد الشروط التي بمقتضاها يتم العمل بينها وبين الامم المتحدة ، وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها (مادة ٥٧ ، ٦٣) .

٦ - وله ان يقوم بتنسيق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها ، وتقديم توصياته اليها ، والى الجمعية

العامة ، و أعضاء الأمم المتحدة .

٧ - وله أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة ، ويضع مع أعضاء الأمم المتحدة ، ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من الترتيبات ، كما تمده بتقارير من الخطوات التي اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة في شأن المسائل الداخلة في اختصاصه ، وله أن يبلّغ الجمعية ملاحظاته على هذه التقارير . (مادة ٦٤) .

٨ - وله أن يمد مجلس الأمن بما يلزم من المعلومات ، وأن يعاونه متى طلب إليه ذلك (مادة ٦٥) .

٩ - وله أن يقوم بتنفيذ توصيات الجمعية العامة المتعلقة المتعلقة بالوظائف التي تدخل في اختصاصه (مادة ٦١) .

١٠ - وله أن يقوم - بعد موافقة الجمعية العامة - بالخدمات اللازمة لأعضاء الأمم المتحدة أو الوكالات المتخصصة متى طلب إليه ذلك (مادة ٦٦ / ٢) .

١١ - وأخيرا فإن المجلس الاقتصادي والاجتماعي له أن يقوم بالوظائف الأخرى التي تعهد بها إليه الجمعية العامة ، أو التي ينمي عليها الميثاق ، وعلى الأغص تلك التي نصت عليها المادة ٧٠ من الميثاق الخاصة " بإجراء الترتيبات المناسبة للتشاور مع الهيئات غير الحكومية التي تعنى بالمسائل الداخلة في اختصاصه " .

(ثالثا) نظام العمل داخل المجلس الاقتصادي والاجتماعي :

يجتمع المجلس الاقتصادي والاجتماعي كلما دعت الحاجة

الى ذلك وفقا للاتحة التي يقصها ... ويجب ان تتضمن تلك للاتحة النص على دعوته للاجتماع بناء على طلب يقدم من اغلبيه اعضاءه ، وتنص للاتحة الداخلية للمجلس على أن يعقد دورتين عاديتين على الاقل كل سنة ، وذلك الى جانب امكانيه عقد دورات استثنائية اذا طلب ذلك مجلس الامن ، أو الجمعية العامة ، أو اغلبيه اعضاء المجلس ، أو مجلس الوصاية ، أو احدى الدول الاعضاء في الامم المتحدة ، أو احدى الوكالات المتخصصة وفقا للشروط للاتحة الداخلية للمجلس .

وقد انشا المجلس عددا من اللجان لمعاونته في مباشرته مهمته ، وهي لجان اقتصادية ، القيمية ، ولجان فنية متخصصة ، ولجان خبرة دائمة ويستند حق المجلس في انشاء تلك اللجان على المادة ٦٨ من الميثاق التي جاء بها : " ينشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجانا للشؤون الاقتصادية والاجتماعية ولتعزيز حقوق الانسان ، كما ينشئ غير ذلك من اللجان التي قد يحتاج اليها لتادية وظائفه " .

(رابعا) : احكام التصويت داخل المجلس الاقتصادي

والاجتماعي :

تنظم المادة السابعة والستون من ميثاق الامم المتحدة التصويت داخل المجلس فتقضي على ان : " ١ - يكون لكل عضو من اعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي صوت واحد ٢٠ - تصدر قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي باغلبيه الحاضرين المشتركين في التصويت " .

وعلى ذلك فان نظام التصويت داخل المجلس يتفق وقاعدة المساواة الكاملة بين جميع اعضاء المجلس ، حيث ان لكل عضو صوت واحد كما ان القرارات تصدر بالاغلبية المطلقة

للاعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت دون تفرقة بين
المسائل الموضوعية والمسائل الاجرائية على عكس ما هو متبع
بالنسبة للجمعية العامة ومجلس الامن .

ويلاحظ ان المقصود بعبارة " الاعضاء الحاضرين
المشاركين فى التصويت " المنصوص عليها ، تعنى هنا ان احتساب
الاصوات يتم على اساس كل من صوت بنعم أو بلا من الدول الاعضاء
اما الممتنعون عن التصويت من اعضاء المجلس فلا يعتبرون
مشركين فى التصويت (المادة ٦٠ / ٢ من اللائحة الداخلية
للمجلس) وفى حالة تساوى اصوات المؤيدين لاقتراح معين مع
اصوات المعارضين لهذا الاقتراح ، فان مثل هذا الاقتراح يعتبر
مرفوضا . والقرارات التى يتم الموافقة عليها لاتعتبر لقرارات
بمعنى الكلمة (أو حسبما جاء بنص المادة ٦٧ من الميثاق) وانما
تعتبر توصيات لاتتمتع بأية قوة ملزمة " اذ ليس للمجلس أى
سلطان مباشر على اعضاء المنظمة ، وكل ما يختص به اساسا ، هو
معاونة الجمعية العامة بتقديم الدراسات والمعلومات والتوصيات
فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية " (١) .

(٤) مجلس الوصاية

انشأ ميثاق الامم المتحدة فى الفصل الثانى عشر منه
نظاما دوليا جديدا اطلق عليه اسم نظام الوصاية ، وقد جاء
هذا النظام ليحل محل الانتداب الذى عرفته عصبة الامم ، والهدف
من هذا النظام ادارة الاقاليم التى يتم اخضاعها له بموجب
اتفاقات فردية وكذلك للاشراف عليها وقد أطلق الميثاق
عليها اسم " الاقاليم المشمولة بالوصاية " وتشمل هذه الاقاليم

(١) انظر الدكتور محمد سامى عبد الحميد ، المرجع السابق

مايليس :

(أ) الاقاليم التي كانت مشمولة بالانتداب في عهد عصبة الأمم .

(ب) الاقاليم التي تقطع من دول الاعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

(ج) الاقاليم التي تقعها في الوصاية بمحض اختيارها دول مشغولة عن ادارتها .

وقد انشأ ميثاق الأمم المتحدة جهازا خاصا ليتولس المساهمة في الاشراف على الاقاليم التي تخضع لهذا النظام هو مجلس الوصاية ، ويعمل هذا المجلس تحت اشراف الجمعية العامة ، ويقوم بمعاونة مجلس الامن عند مباشرة اختصاصاته في هذا الشأن ، ومن الملاحظ ان نشاطه سيتوقف بعد حصول الاقاليم الموضوعة تحت الوصاية على استقلالها وتمتعها بالحكم الذاتي ، بل ان نظام الوصاية يعتبر نظاما مؤقتا ومرتبنا في وجوده تلك الاقاليم .

وبهذه ان نشير الى كيفية تشكيل مجلس الوصاية ، واختصاصاته ، ونظام العمل داخله على النحو التالي :

(أولا) : تشكيل مجلس الوصاية :

يتشكل مجلس الوصاية على النحو التالي :

(أ) الاعضاء الذين يتولون ادارة اقاليم مشمولة بالوصاية .

(ب) الدول الكبرى التي لاتتولى ادارة اقاليم مشمولة بالوصاية .

(ج) العدد الذى يلزم من اعضاء الامم المتحدة الاغريسن بحيث يكون جملة اعضاء مجلس الوصاية فريقين متساويين ، فريق يضم الاعضاء الذين يقومون بادارة الاقاليم المشمولة بالوصاية والفريق الآخر يضم الاعضاء الذين لايمارسونها وتقوم الجمعية العامة بانتخاب هؤلاء الاعضاء لمدة ثلاث سنوات .

(ثانيا) اختصايات مجلس الوصاية :

يقوم مجلس الوصاية - تحت اشراف الجمعية العامة - بتنفيذ نظام الوصاية وتحقيق اهدافه على النحو الذى اوفحته المادتين ٨٧ ، ٨٨ من الميثاق والتي نصتا على أن مجلس الوصاية يختص بالاتي : -

١ - النظر فى التقارير التى ترفعها السلطة القائمة بالادارة .

٢ - تلقى الشكاوى والعرائض المختلفة المقدمة من الافراد والجماعات والقيام بفحصها والتشاور بشأنها مع السلطة القائمة بالادارة .

٣ - تنظيم زيارات دورية للاقاليم المشمولة بالوصاية فى اوقات يتفق عليها مع السلطة القائمة بالادارة .

٤ - رفع طائفة من الاسئلة من تقديم سكان كل اقليم مشمول بالوصاية فى الشئون السياسية والاجتماعية والتعليمية ، على ان تقدم السلطة القائمة بالادارة تقريرا سنويا للجمعية العامة يتم رفعه على ضوء هذه الاسئلة .

(ثالثا) نظام العمل داخل مجلس الوصاية :

يضع مجلس الوصاية للائحته الداخلية التى توضح نظمها

سير العمل داخله واجراؤه ، وقد قررت اللائحة التي تم وضعها في سنة ١٩٤٧ على أن يجتمع المجلس في دورتين داييتين كل سنة ، ويجوز له أن يعقد دورات خاصة استثنائية كلما دعت الحاجة الى ذلك بناء على طلب اغلبيه اعضاءه أو الجمعية أو مجلس الامن أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولكل عفو فسي المجلس صوت واحد ، تصدر القرارات باغلبيه الاعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت ، وإذا حدث تساوت الاصوات يعاد التصويت مرة أخرى في الجلسة التالية . وإذا تكرر التساوي اعتبر مشروع القرار مرفوضا .

ولقد تفاعل دور مجلس الوصاية حاليا بعد أن جعلت معظم الاقاليم الخاضعة لنظام الوصاية على استقلالها ... ولم يعد باق تحت الوصاية الا اقليمين فقط ... وقد ترتب على ذلك ان تفاعل عدد اعضاء مجلس الوصاية حيث لا يلم حاليا سوى ست دول فقط منها الخمس دول الكبرى ودولة واحدة غير كبرى هي استراليا التي تدبر اقليم غينيا الجديدة (١) .

ومما لا شك فيه ان حصول اغلب الاقاليم التي كانت موفوعة تحت الوصاية على استقلالها ، يدل دلالة قاطعة على أن مجلس الوصاية قام بأداء مهمته على الوجه الاكمل ، وبالتالي يكون قد أدى للانسانية خدمات جليلة لا يمكن التهاون من شأنها .

(٥) الامانة العامة

تعتبر الامانة العامة احد الفروع الرئيسية لمنظمة الامم المتحدة وذلك طبقا لنص المادة ٧ / ١ من الميثاق ، وهي كجهاز اداري وفني داخم ، فانها تعمل بالتنسيق مع باقي الفروع

(١) راجع : د . الشافعي بشير - المرجع السابق - ص ١٢٣

د . مفيد شهاب - المرجع السابق - ص ٣٣٣ .

الافرى لتحقيق اهداف ومبادئ الامم المتحدة .

وتتكون الامانة العامة من امين عام وعدد من الموظفين يكفى لمواجهة حاجات المنظمة ويعملون تحت اشرافه ورئاسته ، وسوف نتناول الوضع القانونى لكل من الامين العام والموظفين التابعين له على النحو التالى :

(أولا) : الأمين العام :

الامين العام هو قمة الجهاز الادارى فى الامم المتحدة.. ويلعب دورا هاما واساسيا فى نشاط المنظمة ... الامر الذى يتطلب معه أن يكون المرشح لشغل هذا المنصب شخصية مرموقة ومؤثرة فى عالم العلاقات الدولية ، وعلى أعلى درجة من الكفاءة والنزاهة والمهارة الدبلوماسية المحايدة .

وتقوم الجمعية الهامة بتعيينه بناء على توصية مجلس الامن وذلك لمدة خمس سنوات ، ومن الملاحظ ان توصية مجلس الامن بشأن اختيار الأمين العام لابد من صدورها بأغلبية لا تقل عن تسعة اعضاء من المجلس من بينهم أصوات الدول الخمس الكبرى ، أى أن التصويت على انتخاب الأمين العام داخل مجلس الامن ، يعتبر من المسائل الموضوعية ، بينما يصدر قرار الجمعية العامة باختيارية بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين المشتركين فى التصويت ، لان هذا الموضوع لم يرد ضمن المسائل التى اشترطت المادة ١٨ / ٢ أن يتم التصويت عليها بأغلبية الثلثين (١)

(١) قامت الامم المتحدة بتعيين الميسو " تريجفى لى " كأول امين عام لها فى أول فبراير سنة ١٩٤٦ وهو نرويجى الجنسية وكان وزيرا للخارجية فى بلاده ... وعندما بحثت الامم المتحدة فى نهاية عام ١٩٥٠ تجديد مدة خدمته ، استخدم الاتحاد السوفيتى حق الفيتو ضد التجديد مبرا اعتراضه على أن الأمين العام متحيزا للولايات المتحدة الأمريكية ... وعندما تعذر

ويمارس الأمين العام اختصاصات محددة نص عليها
الميثاق كما يقوم ببعض الأعمال التي توكل اليه بموجب قرارات
من أجهزة الأمم المتحدة الأخرى . على أن أبرز اختصاصات الأمين
العام تنقسم الى نوعين اختصاصات ادارية واختصاصات سياسية (١)

(١) الاختصاصات الادارية للأمين العام :

لما كان الأمين العام هو أعلى موظف اداري في منظمة
الأمم المتحدة فإنه يعد المسئول الاول عن تسيير المنظمة ،
وتنحصر اختصاصاته في نطاق هذا المجال في الآتي :-

١- اتفق الدول الكبرى على ترشيح أمين عام غيره ، قررت الجمعية
العامة في أول نوفمبر سنة ١٩٥٠ بقاء " تريغفي لي " مسدة
ثلاث سنوات . وقد كان هذا الاجراء غير القانوني محل اعتراض
من الكثيرين لأن تعيين الأمين العام بهريخ نص الميثاق لا بد فيه
من موافقة مجلس الأمن . ولم يستمر تريغفي لي في منصبه
حيث قدم استقالته في ١٠ نوفمبر سنة ١٩٥٢ ، وخلفه المسيوداج
همرلند السويدي الجنسية في ١٠ ابريل سنة ١٩٥٣ . وكان وزير
دولة ومساعداً لوزير الخارجية في بلاده ، وقد تقرر إعادة تعيينه
في منصبه في ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٥٧ لمدة خمس سنوات تبدأ مسن
١٠ ابريل سنة ١٩٥٨ الا انه لم يستكمل مدته بسبب وفاته فبس
حدث سقوط طائرة كانت تقله لزيارة الكونغو اثنائها في حمام
١٩٦١ . وقررت الأمم المتحدة في نوفمبر ١٩٦١ أن يستكمل
" يوشانت " وهو من بورما وكان مندوباً لبلاده في الأمم المتحدة
مدة الأمين العام الراحل والتي كانت تنتهي في ١٠ ابريل سنة
١٩٦٣ ثم تقرر تعيينه اميناً عاماً لمدة خمس سنوات تبدأ مسن
تاريخ تعيينه اميناً عاماً بالنيابة ، ثم جددت الأمم المتحدة
خدمته لخمس سنوات أخرى انتهت في ٣١ ديسمبر سنة ١٩٧١ .
وجاء بعده كورت فالدهايم وهو نمساوي وكان وزيراً للخارجية
في بلاده وظل قائماً بامبائه الامانة العامة للأمم المتحدة حتى
نهاية سنة ١٩٨١ . ثم خلفه بعد ذلك دي كوير الذي مسارال
قائماً بامبائه هذا المنصب حتى الآن .

(٢) راجع الدكتور محمد حافظ غانم - المرجع السابق
ص ٢٦٣ وما بعدها .

- ١ - تعيين موظفي الامانة العامة وترقيتهم وتوقيع العقوبات الادارية عليهم وعزلهم
 - ٢ - اعداد جداول الاعمال المؤقتة لفروع المنظمة ودعوتها للاجتماع في الظروف غير العادية .
 - ٣ - الاشراف على الاعمال الادارية من تلقى وترجمته وطبع وتوزيع الوثائق والتقارير والقرارات الخاصة باجتماعات فروع المنظمة الاخرى عدا محكمة العدل الدولية .
 - ٤ - اعداد فروع المنظمة بالمعلومات والدراسات الفنية التي تحتاجها في المسائل التي تتولى بحثها .
 - ٥ - اعداد مشروع ميزانية المنظمة وعرضه على الجمعية العامة .
 - ٦ - تلقى طلبات الانضمام الى عضوية الامم المتحدة .
 - ٧ - تلقى البيانات الخاصة بالاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي .
 - ٨ - تسجيل ونشر المعاهدات التي تبرمها الدول الاعضا
 - ٩ - التعاقد باسم الامم المتحدة وتمثيلها أمام المحاكم الداخلية والدولية والمنظمات الاخرى .
 - ١٠ - تقديم تقرير سنوي عن نشاط المنظمة الى الجمعية العامة .
- (ب) الاختصاصات السياسية للأمين العام :
- تتضمن المادة ٩٩ من الميثاق النص على أن " للأمين

العام أن ينخبه مجلس الأمن الى أية مسألة يرى انها تهدد حفظ السلم والأمن الدولى " .

ولاشك ان قيام الامين العام بهام هذه السلطة يتطلب منه التدخل فى حل المنازعات الدولية بصفة غير مباشرة ، من طريق الاتصال بالأطراف المتنازعة ، واذا ما أموزته الحيل الدبلوماسية للوصول الى تسوية هذا النزاع ، فإنه يستطيع لفت نظر مجلس الأمن الى خطورة المشكلة اذا كان استمرارها يعرض السلم والأمن الدولى للخطر ، وبالإضافة الى ذلك فان الامين العام يملك الاختصاصات السياسية الاتية :

١ - حضور اجتماعات مجلس الأمن والجمعية العامة وسائر فروع منظمة الأمم المتحدة ولجانها الرئيسية ، وله ان يبدى وجهة نظره فى المسائل المعروضة سواء شفويا أو كتابة .

٢ - القيام بالمهام السياسية التى يكلفه بها مجلس الأمن او الجمعية العامة .

٣ - القيام بدور الوسيط فى تسوية المنازعات الدولية بناءً على طلب بعض الدول ، والقيام بدور المستشار غير الرسمى لبعض الحكومات من طريق تقديم مشورته ونصحه لتلك الحكومات فى المشاكل السياسية الدولية التى تعادله .

ولاشك ان دور الامين العام فى العلاقات السياسية الدولية يتعاظم يوما بعد يوم ، خاصة بعد أن اصبح تقريره السنوى بمثابة مرآة ينعكس عليها نشاط الأمم المتحدة ومشاكل العالم خلال العام . بالإضافة الى مايتضمنه هذا التقرير من أفكار واتجاهات ودراسات خاصة وبإيجاد الحلول المناسبة لكل مايعرفه التقرير من مشكلات .

(ثانياً) موظفو الامانة العامة :

سبق ان ذكرنا ان هناك عددا كبيرا من الموظفين الذين يعملون تحت اشراف ورئاسة الامين العام ، وهؤلاء الموظفون يتم تعيينهم بمعرفة الامين العام وفقا لاحكام لائحة مستخدمي الأمم المتحدة التي أقرتها الجمعية العامة في ٢٠ فبراير سنة ١٩٥٢ ، وقد بلغ عدد موظفي الأمم المتحدة نحو ثلاثة عشر ألف موظف ، منهم حوالي خمسة آلاف يعملون في مقر الأمم المتحدة بنيويورك وحوالي ألف وخمسمائة يعملون بمقرها الاوربي بجنيف . ويراعى في اختيارهم ان يكونوا على مستوى عال من القدرة والكفاءة والنزاهة بغض النظر من جنسيتهم . وموظف حكوماتهم منهم . مع ضرورة توفر أقصى ما يستطيع من معاني التوزيع الجغرافي العادل .

(ثالثاً) : الوضع القانوني لكل من الامين العام وموظفي

الامانة العامة :

يعتبر الامين العام وموظفي الامانة العامة من الموظفين الدوليين الذين ينطبق عليهم كافة القواعد التي تحكم وفعلهم الوظيفي ... وقد تمهدت الدول اعضاء الأمم المتحدة في المادة مائة من الميثاق باحترام السلطة الدولية البعثة لمسؤوليات الامين العام والموظفين ، وبالاتصاف الى التأثير فيهم عند اضطلامهم بمسؤولياتهم ، كما حرم الميثاق على الامين العام والموظفين ان يطلبوا أو أن يتلقوا في تأدية مهامهم تعليمات من أي حكومة أو من أي سلطة خارجية من منظمة الأمم المتحدة أو ارجب عليهم الميثاق ان يمتنعوا من القيام بأي عمل قد يمس إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين امام المنظمة وحدها . وباعتبارهم موظفين دوليين فان الامين العام وموظفيهم يتمتعون بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية مثلهم في ذلك مثل رجال السلك الدبلوماسي ^(١) وقد تم ابرام الاتفاقية في عام ١٩٤٦

(١) راجع نص البعثة ١٠٥ - ٢ من الميثاق

تحدد طبيعة وحدود هذه المزايا والحصانات على وجه التفصيل^(١)
(٦) محكمة العدل الدولية

ظل المجتمع الدولي لمدة طويلة يفتقد وجود هيئة أوجهة لغاشية تختص بالنظر في الخصومات التي تنشأ بين أعضائه . وكان افتقار المجتمع الدولي الى وجود مثل تلك الهيئة أحد الأسباب التي أشاعت الفوضى في العلاقات الدولية وأظهرت المجتمع الدولي بمظهر المجتمع الزاهن الأساس . الممدح . الأركان . الدائم الحروب .

ولأن أي نظام قانوني في أي مجتمع لا يمكن أن يسود به الاحترام والالتزام إلا اذا وجدت الهيئة أو الجهة القضائية التي تختص بالنظر في الخصومات التي تنشأ بين أعضائه هذا المجتمع لذا فقد دأب المشتغلون بالقانون الدولي - أفراداً وهيئات - على العمل على تهيئة الجو ، وتوجيه الرأي العام الدولي نحو فكرة إنشاء محكمة قضائية دولية دائمة يكون من اختصاصها الفصل في المنازعات القانونية التي تنشأ بين الدول .

وقد أشعرت تلك الدعوة بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى حيث تم إنشاء محكمة العدل الدولية الدائمة في ديسمبر سنة ١٩٢٠ بموجب بروتوكول يتضمن نظامها الأساسي ، وقد بلغ عدد الدول التي وقعت وانضمت اليه إحدى وخمسين دولة .

وقد ظلت تلك المحكمة في مباشرة وظيفتها منذ إنشائها في ديسمبر سنة ١٩٢٠ الى أن توقف نشاطها في سنة ١٩٣٩ على أثر قيام الحرب العالمية الثانية وما ترتب على ذلك من انهيار نظام عصبة الأمم التي كانت ترتبط به المحكمة^(٢).

(١) راجع بالنسبة للحصانات والمزايا التي يتمتع بها موظفو الأمم المتحدة - الدكتور حافظ فانم - المرجع السابق - ص ٢٧٩ ، ٢٨١ .
(٢) يلاحظ أنه في الفترة التي باشرت محكمة العدل الدولية الدائمة نشاطها فيها بين سنة ١٩٢٢ ، وسنة ١٩٢٨ فقد قامت بنظر

وكان من الطبيعي عندما بدأت دول " الامم المتحدة " فى التفكير فى اعادة تنظيم المجتمع الدولى على أسس جديدة ... أن يكون انشاء محكمة دولية من بين المسائل الرئيسية فى هذا التنظيم ... ومن ثم فقد تم اعداد نظام أساسى للمحكمة تحت اسم " محكمة العدل الدولية " والحق هذا النظام بميثاق الامم المتحدة وصار بالتالى جزءاً لا يتجزأ من الميثاق .

وتعتبر المحكمة بعد اعادة تشكيلها الجهاز القضائى الرئيس لمنظمة الامم المتحدة ولهذا نصت المادة ٩٢ من الميثاق على أن :

" محكمة العدل الدولية هى الاداة القضائية الرئيسية للامم المتحدة ، وتقوم بعملها وفق نظامها الاساسى الملحق بهذا الميثاق وهو مبني على النظام الاساسى للمحكمة الدائمة للعدل الدولى وجزءاً لا يتجزأ من هذا الميثاق " .

وسنقوم فيما يلى بدراسة النظام القانونى للمحكمة من حيث تشكيلها ومدى اختصاصها والاجراءات القضائية التى تتبع امامها وحجية الاحكام التى تصدرها وطرق الطعن فيها ، وأخيراً تقدير الدور الذى تقوم به فى تسوية المنازعات الدولية .

أولاً) تشكيل محكمة العدل الدولية (١)

ينص النظام الاساسى على أن تتشكل المحكمة من خمسة عشر عضواً من قضاة مستقلين يتم انتخابهم - دون نظر الى جنسيتهم - من بين الاشخاص ذوى الصفات الخلقية العالية الحائرين فى بلادهم للمؤهلات المطلوبة للثمين فى ارفع المناصب القضائية - أو من بين المشرعين المشهود لهم بالكفاءة فى الشؤون الدولية (المادة ٢ من النظام الاساسى) .

(١) انظر : كلسن " المرجع السابق " ص ٤٦٦ وما بعدها .

وتقوم الجمعية العامة للأمم المتحدة. ومجلس الأمن - كل على حده - بانتخاب هؤلاء القضاة من قائمة تشمل مرشحي السدول الاعضاء في الامم المتحدة ويتم الانتخاب بالاغلبية المطلقة للاصوات ويراعى أن يكون القضاة المنتخبون ممثلين في مجموعهم للمدنات الكبرى والنظم القانونية الرئيسية في العالم (المواد ٤ - ٩ من النظام الاساسي) .

ويتم انتخاب أعضاء المحكمة لمدة تسع سنوات ويجوز بعدها إعادة انتخابهم . . . ويلتزم القضاة بعد تشكيل المحكمة باختيار الرئيس ونائبه من بينهم لمدة ثلاث سنوات . ويجوز تجديد فترة انتخابهما . ولكي يتوافر لأعضاء المحكمة كافة الضمانات التي تكفل نزاهتهم وحيادهم وابعادهم عن مواطن الشك أو الريبة . فقد أحيط منصف القضاة بمحكمة العدل الدولية بسياج من الحصانات والضمانات أهمها (١) .

(١) قبل أن يباشروا عضو المحكمة عمله ، عليه أن يقرر في جلسة علنية أنه سيتولى وظيفته بلا تحيز أو هووى ، وأنه لن يستحوى غير ضميرة .

(٢) لايجوز لعضو المحكمة أن يتولى احدى الوظائف السياسية أو الادارية كما لايجوز له أن يشتغل بعمل آخر من قبيل أعمال المهن . . . وعند قيام الشك في ذلك . . . يكون من اختصاص المحكمة الفصل في هذا الامر .

(٣) لايجوز لعضو المحكمة مباشرة وظيفة وكل أو مستشار أو محام في أية قضية أو الاشتراك في الفصل في أية دعوى سبق له أن كان وكيلاً من أحد أطرافها ، أو مستشاراً أو محامياً أو سبق عرضها عليه بمصلته عضواً في محكمة أهلية أو دولية أو لجنة تحقيق أو أية صفة أخرى . وعند قيام الشك في هذا الشأن تفصل المحكمة في الامر .

(١) انظر : كلسن " المرجع السابق " ص ٤٧١ .

(٤) لا يجوز عزل أحد قضاة المحكمة من وظيفته سواء كان طلب الفصل ماقدم من الدولة التي ينتمى اليها القاضى بجنسيته، أو من أحد فروع منظمة الأمم المتحدة. .. باستثناء ما اذا اجمع سائر قضاة المحكمة على أنه قد أصبح غير مستوف للشروط المطلوبة .

(٥) اذا رأى أحد أعضاء المحكمة - لسبب خاص - وجوب امتناعه عن الاشتراك فى الفصل فى قضية معينة .. فعليه أن يخطر رئيس المحكمة بذلك . واذا رأى رئيس المحكمة - لسبب خاص - أنه لا يجوز أن يشترك أحد أعضاء المحكمة فى الفصل فى قضية معينة فعليه أن يخطر العفو بذلك .. وعند اختلاف وجهات النظر بين كل من رئيس المحكمة والعفو فى مثل هذه الأحوال فان المحكمة تالقى فى هذا الخلاف .

(٦) يتمتع أعضاء المحكمة بامتيازات وحصانات الدبلوماسيين فى البلاد التى يقيمون فيها أو يمرون بها .

(٧) يمنح عفو المحكمة مرتباً ضخماً بعد به عن كافة المعفريات والوعود المختلفة .

ثانياً) اختصاص محكمة العدل الدولية

لمحكمة العدل الدولية وظيفتان : وظيفة قضائية وأخرى استشارية وتتناول كل وظيفة من هاتين الوظيفتين على حدة :

(أ) الوظيفة القضائية

تختص محكمة العدل الدولية بنظر المنازعات التى تنشأ بين الدول وولايتها فى نظر تلك المنازعات ولاية اختيارية أى : على رضاء جميع المتنازعين بعرض أمر الخلاف عليها للنظر والفصل فيه .. ويستفاد ذلك من نص المادة ٣٦ من النظام الأساسى للمحكمة

حيث جاء في فقرتها الأولى : " تشمل ولاية المحكمة جميع القضايا التي يرفعها إليها الخصوم ، كما تشمل جميع القضايا المنصوص عليها بصفة خاصة في ميثاق الأمم المتحدة. أو في المعاهدات والاتفاقيات المعمول بها " . كما يستلزم ذلك من نص المادة ٩٥ من ميثاق الأمم المتحدة حيث جاء بها : " ليس في هذا الميثاق ما يمنع أعضاء الأمم المتحدة من أن يمهّدوا لحل ما ينشأ بينهم من خلاف إلى محاكم أخرى بمقتضى اتفاقيات قاشمة من قبيل ، أو يمكن أن تعقد بينهم في المستقبل " أي أن الميثاق - بموجب هذه المادة - لم يجعل اللجوء إلى محكمة العدل الدولية أمراً ملزماً لأطرافه ، وإنما أجاز للأعضاء الحق في اللجوء إلى أية جهة قضائية يتم الاتفاق عليها لتسوية ما قد ينشأ بينهم من خلافات

وولاية محكمة العدل الدولية على هذا النحو تختلف تمام الاختلاف عن ولاية جهات القضاء الداخليه التي تتميز بالولاية الجبريه لنظر المنازعات الداخليه .. وقد حاولت بعض الوفود في مؤتمر سان فرانسكو أن تقرر مبدأ الولاية الجبريه لمحكمة العدل الدولية في نظر كافة المنازعات ذات الطابع القانوني ، غير أن هذه المحاولة باءت بالفشل إزاء اعتراض الولايات المتحدة ، الأمريكية والاتحاد السوفيتي .. ومن ثم أصبحت الولاية الاختيارية للمحكمة هي الأصل وتثبت برضا الطرفين في اتفاق خاص يعقد بينهما قبل نشوء النزاع أو بمناسبة نشره وقد ثبت أيضا في تصريحات خاصة ، أو في مذكرة خاصة ترسل للمحكمة أو إلى مسجلها .. وقد يستفاد هذا الرضاء من موقف الأطراف أنفسهم . كما إذا قبلوا التراجع أمام المحكمة ولم ينكر أيهم اختصاص المحكمة أو ولايتها^(١).

أما إذا انعدم التراضي بين المتنازعين ... استحال عرض النزاع على المحكمة ، وذلك عملا بنص المادة ١/٣٦ من النظام الأساس للمحكمة والسابق الإشارة إليها .

(١) راجع رسالتنا للدكتوراه ، ص ٤٧٨ ، هامش "٢٣" .

...الولاية الجبرية للمحكمة :

إلى جانب الولاية الاختيارية للمحكمة - والتي تعتبر الأصل بالنسبة لوظيفتها القضائية - فقد أمكن الوصول إلى صيغة توفيقية تحقق فكرة الاختصاص الإلزامي لها. فقد نصت المادة ٢/٣٦ من النظام الأساسي للمحكمة على أن : " للدول الأطراف، أن تصرح في أي وقت بأنها بذات تصريحها هذا وبدون حاجة إلى اتفاق خاص، تقر للمحكمة بولايتها الجبرية في نظر جميع المنازعات القانونية التي تقوم بينها وبين دولة تقبل الالتزام بنفسه متى كانت هذه المنازعات القانونية تتعلق بالمسائل الاتية :

- (أ) تفسير معاهدة. من المصاهدات .
- (ب) أية مسألة من مسائل القانون الدولي .
- (ج) تطبيق واقعة من الوقائع التي إذا ثبتت كانت خرقا لالتزام دولي .
- (د). نوع و قدر التعويض المترتب على خرق التزام دولي " .

ويلاحظ أن التصريح الذي تقبل به الدول الولاية الجبرية للمحكمة، قد يكون مطلقا، وقد يعلق على شرط التبادل من جانب دولة أو عدة دول معينة بذاتها، وقد يكون مقيدا، بمدة معينة وهذا التصريح يودع لدى الأمين العام للأمم المتحدة الذي عليه أن يرسل مورا منه إلى الدول الأطراف في النظام الأساسي للمحكمة وإلى سجل المحكمة^(١).

(١) بلغ عدد الدول التي قبلت الاختصاص الجبري للمحكمة ست وأربعون دولة - من بينها مصر - التي أعلنت قبولها الاختصاص الإلزامي الواقعي للمحكمة في ١٨ يولية سنة ١٩٥٧ .

راجع مقال للدكتور أحمد موسى بعنوان " قبول مصر الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية " وهو منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولي - المجلد الخامس عشر سنة ١٩٥٩، ص ١ وما بعدها .

ولما كانت الفقرة الثالثة للمادة ٣٦ من ميثاق الأمم المتحدة، تنص على أنه :
"على مجلس الأمن وهو يقدم توصياته وفقا لهذه المادة أن يراعى أن المنازعات القانونية يجب على أطراف النزاع - بصفة عامة - أن يعرضوها على محكمة العدل الدولية وفقا لاحكام النظام الاساسى لهذه المحكمة " .

لذا فقد ثار التساؤل فى مثل هذه الحالة عن القيمة القانونية لقرار مجلس الأمن الذى يصدره فى هذا الشأن .. وهل يعتبر قرارا ملزما أم أنه غير ملزم .

والواقع أننا إذا أخذنا فى الاعتبار أن الأصل فى اختصاص المحكمة هو الولاية الاختيارية وأن الولاية الجبرية تتطلب أيضا موافقة الدول عليها بموجب تصريح يعدر منها فى نطاق المسائل المحددة، بالفرقة الثانية من المادة ٣٦ من النظام الاساسى ... لعلنا بلا تردد أن التوصية التى يعدها المجلس بأحالة نزاع ما الى محكمة العدل الدولية لاتغنى عن وجوب توافر شرط الرضاء بقبول ولاية المحكمة ، والا كان معنى الرأى المخالف تقرير مبدأ الولاية الجبرية لمحكمة العدل الدولية بغض النظر عن رضاء الدول المتنازعه وهذامما يتنافى مع التفسير السليم لاحكام ميثاق الأمم المتحدة، واحكام النظام الاساسى للمحكمة (١) .

(ب) الوظيفة الاستشارية للمحكمة

بجانب الوظيفة القضائية التى تقوم بها محكمة العدل الدولية ، فانها تنهض أيضا بوظيفة استشارية لاتقل شأنها عن

(١) انظر : الأستاذ الدكتور حامد سلطان - المرجع السابق
فقرة ١٢٦٨ - ١٢٦٩ . وراجع الرأى المخالف بمؤلف استاذنا الدكتور
عبد العزيز سرحان : " مساهمة القاضى عبد الحميد بدوى فى فقه
القانون الدولى " - القاهرة سنة ١٩٦٧ . الفصل الاول منه .

الرشيعة القضائية . فهي تقوم بإيداء الآراء الاستشارية أو الفتاوى في أي مسألة قانونية تعرضها عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة . أو مجلس الأمن ، وأيضا يحق لساكن فروع الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها - بعد حصولها على تصريح من الجمعية العامة - أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها .

معنى ذلك أن حق اللجوء إلى المحكمة لطلب الرأي الاستشاري يشبه فقط للمنظمات الدولية استنادا إلى ما جاء بالمادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة .^(١) وبالتالي فإن طلب الافتاء لا يكون مباحا للجميع ، فلا يجوز للأفراد التقدم بطلب افتاء للمحكمة ، كما لا يجوز للدول هي الأخرى طلب هذا الافتاء .

ويلاحظ أن الإجراءات التي تتبع في إعداد الفتوى هي ذات الإجراءات التي تتبع في المنازعات التي يطلب فيها إصدار أحكاما لفضائه . ومن ثم يقتضي عرض الموضوعات التي يطلب من المحكمة الفتوى فيها بموجبه طلب كتابي يتفمن بيانا دقيقا وفيها للمسألة المطلوب الرأي فيها ، ومرفقا معه كافة المستندات التي قد تعين على البحث .

ويهمنا أن نلفت النظر إلى أن الرأي الاستشاري الذي يصدر من المحكمة لا يعتبر ملزما من الناحية القانونية . وإنما ينحصر في تقديم المعلومات والمبادئ المقررة بشأن المسألة المعروضة وللمنظمة التي طلبت هذا الرأي أن تأخذ به أولا تأخذ .

(١) تنص المادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة على ما يأتي :
(أ) لأي من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أن يطلب إلى محكمة العدل الدولية افتاء في أية مسألة قانونية .

(ب) ولساكن فروع المنظمة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها ممن يجوز أن تأذن لها الجمعية العامة بذلك في أي وقت أن تطلب أيضا من المحكمة افتاءها فيما يعرض لها من المسائل القانونية الداخلة في نطاق أعمالها .

ثالثا) إجراءات التقاضي أمام محكمة العدل الدولية

تعتبر مسألة إجراءات التقاضي من المسائل الجوهرية التي يتعين على كل نظام قضائي أن يوليها أهمية خاصة .. وقد اهتم النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية بمراحل إجراءات التقاضي أمام المحكمة - فافرد لها الفصل الثالث كله أي المواد من ٣٩، إلى ٦٤ - كما أنه عند وضع اللائحة الداخلية للمحكمة في ٦ مايو سنة ١٩٤٦ فقد كان هناك اهتمام خاص بمسألة الإجراءات نعت عليها المواد ٣١ - ٨١ من تلك اللائحة .

وتعتبر النصوص الواردة في النظام الأساسي للمحكمة ملزمة بالنسبة للمحكمة وبالذبة إلى أطراف الخصومة .. أما تلك التي جاءت باللائحة فليس لها وصف الأحكام الامرة ... ومن ثم يمكن للأطراف بعد موافقة المحكمة استبدال بعضها .

وحتى يمكن دراسة إجراءات التقاضي أمام المحكمة فلا بد من تناول عدة نقاط هامة في هذا الموضوع هي :-

- (أ) النظام الداخلي للمحكمة .
- (ب) أطراف الخصومة أمام المحكمة .
- (ج) إجراءات رفع القضايا أمام المحكمة .
- (د) الحكم الصادر من المحكمة وطرق الطعن فيه ..

(أ) النظام الداخلي للمحكمة

يقع مقر المحكمة بقصر السلام في مدينة لاهاي بهولنيسدا على أن اتخاذ مدينة لاهاي مقرا للمحكمة لا يحول دون أن تعقد المحكمة جلساتها وأن تقوم بوظائفها في أى مكان آخر عندما ترى ذلك مناسبا .

وتعتبر المحكمة في حالة انعقاد دائم ، ولا ينقطع دور انعقادها الا في ايام العطله القضائية التي تحدد المحكمة موعدها ومدتها . وعلى أعضاء المحكمة أن يكونوا في كل وقت تحت تصرفها - الا أن يكونوا في اجازة أو أن يمنعهم المرض ، أو غير ذلك من الاسباب الجدية التي ينبغي أن تبين لرئيس المحكمة ببيانها كافيا .

وتنص المادة ١/٢٥ من النظام الاساسي على أن تجلس المحكمة بكامل هيئتها - أي بقضايتها الخمس عشرة - الا في الحالات الاستثنائية التي ينص عليها في النظام الاساسي . ومن الجائز أن يتفقد احد القضاة أو أكثر بشرط ألا يقل عدد القضاة الحاضرين في هيئة المحكمة عن ثلثة .

على أنه يجوز للمحكمة - استنادا الى الاستثناءات المشار اليها بالمادة ٢٦ - أن تشكل من وقت لآخر دائرة أو أكثر يتكون كل منها من ثلاثة قضاة أو أكثر للنظر في أنواع خاصة من القضايا كقضايا العمل ، والقضايا المتعلقة بالترافق والمواعلات ، كما يجوز لها أيضا أن تشكل في أي وقت دائرة خاصة للنظر في قضية معينة . وتحدد عدد القضاة فيها بموافقة الطرفين .

وللإسراع في انجاز القضايا تشكل المحكمة كل سنة دائرة من خمسة قضاة ويكون لها الحق - بناء على طلب أطراف الدعوى أن تشيع الاجراءات المختصرة للنظر في القضايا والفصل فيها ويقتصر الحكم الصادر من إحدى هذه الدوائر كإنه صادر من المحكمة ذاتها .

وتحق للقاضي الذي ينتمي بجنسيته الى أحد أطراف الدعوى أن يجلس في قضيته المعروضة على المحكمة - وفي هذه الحالة - يكون للطرف الاخر اذا لم يكن في هيئة المحكمة قاضيا من جنسيته أن يختار من جانبه قاضيا آخر للقضاء .

وفي حالة عدم وجود قاضي من جنسية أي طرف من أطراف الدعوى، فمن هيئة المحكمة، فيجوز لكل طرف أن يختار من جانبية قاضيا خاصا للفضاء... واختيار القاضي الخاص - في مثل هذه الحالات - إنما هو إجراء مؤقت القصد به المشاركة فقط في نظير القضية التي اختير من أجلها... وهو بذلك يشارك في اصدار قرار المحكمة على قدم المساواة الشامة مع زملائه الآخرين... وتنتهي مهمته بعدور الحكم في النزاع المعروف.

(ب) أطراف الخصومة أمام المحكمة (١)

تنص الفقرة الأولى من المادة ٣٤ من النظام الأساسي للمحكمة على أن: "للدول، وحدها الحق في أن تكون أطرافاً في الدعاوى التي ترفع للمحكمة" وينص لفظ الدولة بمشارايه في تلك المادة، الى ثلاث طوائف من الدول هي:

(١) جميع الدول الاعضاء في الأمم المتحدة بحكم كونها أطرافاً - بقوة القانون - في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

(٢) الدول الأطراف في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية وإن لم تشترك في عضوية الأمم المتحدة.

(٣) الدول الأخرى التي ليست من الطائفتين المذكورتين والتي ورد النص عليها في الفقرة الثانية من المادة ٣٥ من النظام الأساسي للمحكمة والتي جاء بها: "يحدد مجلس الأمن الشروط التي يجوز بموجبها لسائر الدول الأخرى أن تتقاضي الى المحكمة، وذلك مع مراعاة الاحكام الخاصة الواردة في المعاهدات المعمول بها على أنه لايجوز بحال رفع تلك الشروط بكيفية تخل بالمساواة بين المتقاضين أمام المحكمة".

(١) انظر: كلسن "المرجع السابق" ص ٤٨٣ وما بعدها.

وقد وافق المجلس الآمن على شروط المسار إليها بالخطوة العالقة بموجب قراره الصادر في 15 أكتوبر سنة 1946 وتتضمن تلك الشروط في ضرورة قيام هذه الدول بإيداع تصريح مسبق لدى قلم الكتساب تعلن فيه قبولها اختصاص المحكمة كما حددته أحكام الميثاق والنظام الأساس لها وكذا لافحتها وأنها تتعهد بتنفيذ أحكام المحكمة بحسن نية طبقاً للمادة 94 من الميثاق .

والتصريح الذي يتم إيداعه في هذا العدد قد يكون مقصوراً على النزاع المطلوب حله على المحكمة . . وقد يكون عاماً، أي شاملاً لكافة المنازعات التي يمكن أن تقوم في المستقبل . . كما أنه قد يشمل قبول الاختصاص الجبري للمحكمة .

تلك هي طوائف الدول الثلاث التي يمكن لها اللجوء إلى محكمة العدل الدولية . . ويظهر لنا من ذلك أن المحكمة لا تختص بنظر المنازعات التي يكون أحد أطرافها فرداً من الأفراد أو جماعة لا يمدق عليها وصف الدولة ، أو دولة من غير الدول التي تندرج في طائفة من الطوائف الثلاث المشار إليها .

(ج) إجراءات رفع القضايا والمرافعة أمام المحكمة

يتم رفع القضايا أمام المحكمة بأحد طريقتين :

- أما بإعلان الاتفاق الخاص الذي تم بين أطراف الخصومة إلى سجل المحكمة .

- وأما بطلب كتابي يرسل إلى سجل المحكمة إذا كان الخصوم من الدول التي سبق لها قبول الولاية الجبرية للمحكمة .

وفي كلتا الحالتين يجب تعيين موضوع النزاع وأطرافه وعلى المسجل أن يقوم بإعلان هذا الطلب فوراً إلى ذوي الشأن

كما يجب أن يخطر به أعضاء الأمم المتحدة على يد الأمين العام
كما يخطر به أية دولة أخرى لها وجه في الخصومة أمام المحكمة .

ويمثل اطراف النزاع - أمام المحكمة - وكلاء عنهم ، على
أن يتم تعيينهم اما في وثيقة الاتفاق الخاص برفع النزاع الى
المحكمة ، واما في الطلب الكتابي ، واما في صحيفة افتتاح الدعوى
واما في أول اجراء كتابي يقدمه المدعى عليه . . وفي حالة
امتناع المدعى عليه من تعيين وكيله ، جاز للمحكمة أن تصدر
حكمها في النزاع غيابيا .

ويجوز لهؤلاء الوكلاء أن يستعينوا أمام المحكمة بمستشارين
أو محامين يكون لهم الحق في التمتع بالمزايا والاعفاءات اللازمة
لاداء واجباتهم بحرية واستغلال .

وتنقسم اجراءات المرافعة أمام المحكمة الى قسمين :

(١) مرافعة كتابية :

وتشمل ما يقدم للمحكمة والخصوم من المذكرات ومــــن
الاجابات عليها ، ثم الردود - اذا اقتضاها الحال - كما تشمل
جميع الاوراق والمستندات التي تؤيدها . ويتم تقديم هذه الاوراق
والمستندات بواسطة المسجل بالكيفية وفي المواعيد التي تقررها
المحكمة .

(٢) مرافعة شفهية :

وتشمل استماع المحكمة لشهادة الشهود ولاتوال الخبراء
والوكلاء والمستشارين والمحامين .

ولغات المحكمة الرسمية هي الفرنسية والانجليزية . . ولها
أن تسمح باستعمال لغة أخرى لمن يطلب ذلك من المتقاضين .

وللمحكمة الحق في اتخاذ تدابير مؤقتة لحفظ حق الخصوم إذا كان هناك مبررا لذلك - إلى أن يصدر الحكم النهائي - في موضوع النزاع على أن يبلغ الأطراف ومجلس الأمن فوراً بالتدابير التي تتخذ . ولاية دولة ترى أن لها مصلحة قانونية يمكن أن يؤثر فيها الحكم في القضية أن تطلب إلى المحكمة إدخالها في الدعوى ، وتعمل المحكمة في هذا الطلب وفقا لما يترأى لها .

(د). الحكم الصادر من المحكمة وطرق الطعن فيه

بعد انتهاء إجراءات المرافعة ، وبعد أن يكون الخصوم قد فرغوا من بيان وجهات نظرهم . . يعلن رئيس المحكمة ختام المرافعات ، وتنسحب المحكمة للمداولة سرا في الحكم ، ثم صدر المحكمة حكمها في النزاع المعروض عليها بأغلبية القضاة الحاضرين ، فإذا تساوت الأصوات رجح الجانب الذي منه الرئيس أو القاضي الذي يترأس مقامه . ويتلى الحكم في جلسة علنية بعد إخطار الوكلاء . . . ويجب أن يكون متضمنا لاسماء القضاة الذين اشتركوا فيه ، فإذا لم يكن الحكم قد صدر بأجماع القضاة ، فيحق لكل قاضي أن يصدر بيانا مستقلا برأيه الخاص . وفائنا ما يكون هذا البيان متضمنا رأيا مخالفا لمنطوق الحكم ، أو متفقا مع منطوق الحكم ومخالفا في الحثثات جميعها أو بعضها .

ويلاحظ أن المادة ٥٦ / ١ من النظام الأساسي تلقي بضرورة أن يوضح الحكم الأسباب التي بنى عليها . . ولأن هذه الأسباب مبنية على القواعد القانونية التي طبقتها المحكمة على النزاع المعروض ، فمن الواجب أن لا تخرج تلك القواعد عن تلك التي حددتها المادة ٢٨ من النظام الأساسي للمحكمة والتي جاء بها :

وتعمل المحكمة في المنازعات التي ترفع إليها وفقيا لأحكام القانون الدولي ، وهي تطبق في هذا الشأن :

(١) الاتفاقات الدولية العامة والخاصة التي تنفع قواعد
معترف بها صراحة من جانب الدول المتنازعة .

(٢) العادات الدولية المرمية المعتبرة بمثابة قانون
دل عليه تواتر الاستعمال .

(٣) مبادئ القانون العامة التي أقرتها الأمم المتدنية .

(٤) أحكام المحاكم ومذاهب كبار المؤلفين في القانون
العام في مختلف الأمم ويعتبر هذا أو ذاك معذرا احتياطيا
لقواعد القانون .

طرق الطعن في الحكم

يعتبر الحكم الصادر من المحكمة حكما نهائيا غير قابل
للاستئناف .. إلا أنه عند النزاع في معناه أو في مدلوله فإن
المحكمة تقوم بتفسيره - بناء على طلب الخصوم - كما أنه في
حالة ظهور وقائع كانت غير معلومة للمحكمة حتى النطق بالحكم
وكان من شأن هذه الوقائع التأثير بصفة حاسمة في الدعوى فإن
الدولة الصادرة فيها الحكم يمكنها تقديم طلب بالتماس إعادة
النظر في الحكم على أن يتوافر في هذه الحالة شرطان :

(١) أن تكون الواقعة غير معلومة للدولة التي تلتزم
إعادة النظر حتى إصدار الحكم ولم يكن جهلها بها نتيجة إهمال
منها .

(٢) أن يتم تقديم التماس إعادة النظر في مدة لا تزيد
عن ستة شهور من تاريخ اكتشاف الواقعة المذكورة ويشترط عدم
انقضاء عشر سنوات من تاريخ صدور الحكم .

"ومتى توافر هذان الشرطان تبدأ إجراءات إعادة النظر بحكم من المحكمة تثبت فيه صراحة وجود الواقعة الجديدة - مدة وتستظهر فيه صفاتها التي تبرر إعادة النظر، وتعلن بسببه أن الالتزام بنهاية على ذلك حائز القبول".

مدى حجية الحكم

يلاحظ أن الحكم الذي تصدره المحكمة ليس له قوة الالتزام في كافة الأحوال - إلا بالنسبة لأطراف النزاع، وفي خصوص النزاع الذي فصل فيه، وهو حكم واجب الاحترام والنفذ. وقد تضمنت الفقرة الأولى من المادة ٩٤ من ميثاق الأمم المتحدة تعهد كل عضو من أعضاء الأمم المتحدة بنزوله على حكم محكمة العدل الدولية في أية قضية يكون طرفاً فيها... كما نصت الفقرة الثانية من هذه المادة على أنه :

" إذا امتنع أحد المتقاضين في قضية ما من أن يقوم بما يفرضه عليه حكم تصدره المحكمة، فللطرف الآخر أن يلجأ إلى مجلس الأمن، ولهذا المجلس إذا رأى ضرورة لذلك أن يقيم توصياته أو يصدر قراراً بالتدابير التي يجب اتخاذها لتنفيذ هذا الحكم".

تقدير دور المحكمة في تسوية المنازعات الدولية

مما لا شك فيه أن محكمة العدل الدولية قامت - منذ أن بدأت في مباشرة نشاطها القضائي والافتائي ابتداءً من أكتوبر سنة ١٩٤٥ - بدور لا بأس به في تسوية بعض المشاكل القانونية التي كانت محل نزاع الدول المختلفة، وإذا كانت المحكمة قامت في عهد عصبة الأمم أي قبل سنة ١٩٤٥ بإصدار ثلاثين حكماً وعدد مماثل من الفتاوى وما يقرب من عشرين أمراً إدارياً (١).

(١) انظر : د. أبوهيف - القانون الدولي العام - فقرة

فإنها في ظل الأمم المتحدة ، وبعد إعادة تشكيلها ، فقد أصدرت ما يقرب من سبعة وثلاثين حكماً بخلاف اثنتي عشر فتوى قانونية^(١) صحيح أن كل القضايا والمنازعات التي تعرضت لها المحكمة تغلب عليها السمة القانونية التي لا تؤثر من قريب أو من بعيد في الحقوق القومية للدولة الصادر فيها الحكم ، ولا تمس سيادتها الوطنية . . . ولكننا نأمل أن يتعاطف دور المحكمة في المستقبل حتى يمكنها أن تتصدى للمشاكل السياسية بمثل ماهر مسلم لها به في المشاكل القانونية ، وساعتئذ يمكن القول أن هناك قضاء دول بالمعنى الحقيقي ، يحاهم في أرساء دعائم الأمن والسلام الدولي وينشر العدالة في كافة أرجاء العالم^(٢) .

(١) انظر : د. الغنيمي في التنجيم الدولي ص ٨١٤-٨١٦ .

(٢) انظر : د. إبراهيم شحاته " محكمة العدل الدولية ومتطلبات تطوير نظامها " مجلة السياسة الدولية (العدد ٣١) يناير ١٩٧٣ ص ٢٨ وما بعدها .

الفصل الثاني

الدور الذي تلوم به الأمم المتحدة في المجتمع الدولي

سبق أن أوضحنا - في المقدمة - أن ظاهرة التنظيم الدولي جاءت كرد فعل للمشكلة الحرب التي عانت البشرية منها احزانا وآلاما يصعب عنها الوصف .

ومن ثم كانت هذه الظاهرة تمثل - بحق - التعبير العملي للسعي نحو عالم يسوده الأمن والسلام وينتشر بهيمنة ربوه أسس الوثائق ودعائم الرخاء .

وعندما بدى في انشاء منظمة الأمم المتحدة فليس أعقاب الحرب العالمية الثانية ، حاول واضعو الميثاق أن يواجهوا مشكلة الحرب من كافة جوانبها ، فحرموا على تحريم كل مور استخدام القوة في تسوية المنازعات الدولية ، واجتهدوا في التحدى لمنع وقوع الحرب بأكثر من طريقة ، واضطلعوا بمسدة مناهج مختلفة لتحقيق السلام . . وكان اختلاف المفاهيم حول طبيعة ونواحي الحرب ، السبب في تعدد المناهج المؤدية إلى السلام في ميثاق الأمم المتحدة . . بيد أن هذا التعدد ليس نظاما مرضيا رهين المصادفة - كما يتبادر إلى الذهن - ولكنه دليل على ادراك حقيق " بأن الحرب ظاهرة معقدة ناتجة عن أسباب متعددة ، وأنها ليست قابلة للإزالة والمحو إلا بتطبيق عدد من الوسائل المتداخلة بكل دقة وعناية في آن واحد ، والعالم اليوم ليس منهمكا في بحث عشوائي بلا تمييز من حل معين لمشكلة الحرب ، وإنما في محاولة تجريبية لامتطاع وسائل متعددة كافية لمعالجة تلك المشكلة المعقدة " (١)

(١) راجع : ل . كلود " النظام الدولي والسلام العالمي "

من هنا جاء ميثاق الأمم المتحدة لمواجهة مشكلة الحرب بأكثر من طريقة ،ومن ثم فقد كان عليه أن يقدم المناهج الكفيلة بتحقيق هذا الهدف عمليا .. فنعت المادة الأولى فقرة (١) على مبدأ حل المنازعات الدولية التي قد تؤدي الى الاخلال بالسلم وتمويتها بالوسائل السلمية وفقا لقواعد العسـدل والقانون الدولي كما نعت المادة ٢/٢ على أن (يغض جميع أعضاء المنظمة منازعاتهم الدولية بالوسائل السلمية على وجه لايجعل السلم والأمن الدولي عرضة للخطر " .

وبذا يكون التزام الدول بتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، أول منهج من مناهج تحقيق السلم والأمن الدولي فـي ميثاق الأمم المتحدة ،ولأن هذا المنهج قد لاينجح دائما ..فقد قدم الميثاق منهجا آخر مكمل له هو منهج الأمن الجماعي،وكان في اعتبار واضعي الميثاق أن النص على هذا المنهج قد يزيد من احتمالات فـي المنظمات الدولية بالطرق السلمية ... خاصة اذا أدركت الدول الأعضاء أن هناك تهديدا قريبا ممثلا في الأمن الجماعي يمكن أن يجبر الدولة على الرفض لتسوية منازعاتها الدولية نزولا على رأى الجماعة الدولية .

ولم يكتف الميثاق بالجمع بين هذين المنهجين كوسيلتين للاقناع الأدبي والتهديد التـحري ،من أجل المحافظة على السلام العالمى ،ولكنه أضاف منهجا ثالثا للمساهمة فـي تحقيق ذلك السلام .. هو منهج نزع السلاح .. وقد رأى واضعو الميثاق أن هذا المنهج يمكن أن يحقق القضاء على مشكلة الحرب بأقوام طريقة مستقيمة يمكن تصورها .. ألا وهى إلغاء الوسائل التى تجعل اللجوء الى الحرب أمرا ممكنا .

ونظرا لأن الاستعمار كان أحد العوامل المسببة للحرب فى العالم الحديث فقد ربط الميثاق بينه وبين المناهج الأخرى

لتحقيق السلام العالمى ،ومن ثم كان الاتجاه لتطبيق هذا النظام
بمشابهة المنهج الرابع لتحقيق السلم والأمن الدولى :

وأخيرا قدم الميثاق منهاجا خامسا تتزايد أهميته يوما
بعد يوم .. وهو النهج الوظيفى .. ويستجيب هذا المنهج -
بطبيعة الحال - للأراء التى تفسر ظاهرة الحرب بأنها نتيجة
عوامل اقتصادية واجتماعية ، وأن القضاء عليها لن يتحقق
الا بتعاون دولى فى المجال الاقتصادى والاجتماعى ، وإن المشكلة
العالمية المعاصرة ليست فى كيفية إيجاد السبل والوسائل لابعاد
شبح الحرب عن طريق ابعاد الأمم بعضها عن بعض ، ولكن فى
كيفية ضم شمل تلك الأمم فى تآزر وتآلف على نحو ايجابى يحقق
لها الرفاهية والتقدم ... وقد برز هذا المنهج فى الديباجة حيث
جاء بها " نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آتينا على أنفسنا ...
أن نرفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى
جو الحرية السلم .. وأن نستخدم الاداة الدولية فى ترقية الشئون
الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا " ، كما نصت عليه أيضا
المادة الأولى لفقرة (٣) بقولها أنه من مقاصد الأمم المتحدة
" تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصلة
الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ... "

وهكذا نجد ميثاق الأمم المتحدة ، فى سعيه نحو تحقيق
السلام العالمى ، يقدم عدة مناهج مختلفة هى :

- تنبوية المنازعات بالطرق السلمية •
- الأمن الجماعى •
- نزع السلاح •
- تنمية الاستعمار •
- التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية •

أى أن الميثاق رسم - بموجب هذه المناهج - السبل والوسائل التي يجب على المنظمة العالمية أن تتجهجها لإدراك الغايات التي أنشئت من أجلها ، وهي مناهج يتعين على المنظمة أن تقوم بتطبيقها في آن واحد وبكل دقة وعناية .. وإذا كانت تلك المناهج تسعى جميعها إلى تحقيق السلام العالمي ، فإني منهن ما يرتبط مباشرة بالمحافظة على السلم والأمن الدولي .. ومنها ما يهدف إلى تحقيق رفاهية الشعوب ، باعتبار أن النجاح في الوصول إلى هذا الهدف الأخير يقلل إلى حد كبير من احتمالات الحرب .

وسنحاول في هذا الفصل دراسة النشاط الذي تقوم به الأمم المتحدة ، وذلك من خلال عرض تلك المناهج .. وبطبيعة الحال سوف تكون الفرصة سانحة لتقدير دور المنظمة في هذا الصدد ، ومدى ما خلقت من عوامل النجاح أو الإخفاق .

وسنقسم هذا الفصل إلى بحثين :

المبحث الأول : مناهج الأمم المتحدة للمحافظة على السلم والأمن الدولي .
المبحث الثاني : مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب

المبحث الأول

مناهج الأمم المتحدة .

للمحافظة على السلم والأمن الدولي

تبذل منظمة الأمم المتحدة أكثر اهتماماتها ، وتسخر كل أنشطتها ، للمحافظة على السلم والأمن في المجتمع الدولي وهي تقوم بذلك من خلال تطبيق أربعة مناهج مختلفة هي :

- تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية .
- الأخذ بنظام الأمن الجماعي .
- العمل على نزع السلاح .
- تنمية الاستغناء .

وفي دراستنا لتلك المناهج ، سوف نتناول الأسس التي يقوم عليها كل منها ، ومدى ما بذلته الأمم المتحدة من جهد في سبيل وضعها موضع التنفيذ .

المنهج الأول

تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية

جاء ميثاق الأمم المتحدة حاسماً في موقفه من هذا المنهج ، عندما جعل منه أحد أهداف المنظمة الدولية ... فنسى على أن من مقاصد الأمم المتحدة " حفظ السلم والأمن الدوليين ، وتحقيقاً لهذه الغاية تتذرع المنظمة بالوسائل السلمية - وفقاً لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها " . ثم نصت المادة ٣٣ من الميثاق على أنه : " يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتصوا حله بآدي ذي بدء بطريق المفاوضة والتحكيم والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو أن يلجأوا إلى الوكالات ، والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها " .

ويتضح لنا من هذا النص كيف ألزم الميثاق أطراف أي نزاع من شأنه أن يهدد السلم والأمن الدولي بضرورة التماس حل ابتدائي بأحدى الوسائل السلمية المشار إليها في تلك المادة ، وذلك قبل التماس تسويته عن طريق المنظمة الدولية .. وهذا

يعنى أهمية الدور الذى يجب أن تلعبه الوسائل السلمية فى تسوية المنازعات الدولية بحيث اذا أخفق الأطراف فى التوصل الى حل النزاع من طريق تلك الوسائل ، كان عليها أن تعرضه على مجلس الأمن تطبيقاً للمادة ٣٧ من الميثاق ، وعلى المجلس فى هذه الحالة اتخاذ الاجراءات التى يراها ملائمة لحل النزاع .

وهكذا أكد الميثاق على دور المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق التحكيم والتسوية القضائية والمنظمات الاقليمية قبل عرض تلك المنازعات على منظمة الأمم المتحدة .

والواقع أن التعدد الذى ذكرته المادة ٣٣ من الميثاق بشأن الوسائل السلمية التى يمكن اللجوء اليها لتسوية المنازعات الدولية ، يمكن النظر اليه من خلال تقسيمين (١) :

القسم الاول : ويشمل الوسائل السياسية لتسوية المنازعات الدولية وهى المفاوضات ، والتحقيق ، والوساطة ، والتوفيق واللجوء الى المنظمات الاقليمية .

القسم الثانى : ويشمل الوسائل القضائية لتسوية المنازعات الدولية ، والتى تنحصر فى التحكيم واللجوء للقضاء الدولى .

ولاشك أن اختيار أطراف النزاع لاحدى الوسائل التى يشملها التقسيمان المذكوران ، إنما يكون بحسب طبيعة النزاع ، المثار ، وأهميته ، ونوع التسوية المطلوبة . ومن الجلائل أن الميثاق فرق بين المنازعات القانونية والمنازعات السياسية فجعل الأولى من اختصاص محكمة العدل الدولية ونص على تعهد (١) راجع بخصوص طرق تسوية المنازعات الدولية =

كل عضو من أعضاء المنظمة بأن ينزل على حكم الحكمة في أية قضية يكون طرفاً فيها (م ١/٤) . أما المنازعات السياسية فقد أحال الدول فيها إلى مجلس الأمن إذا هي أخفقت في حلها بالوسائل السياسية السلمية (م ٣٧ / ١)

والواقع أن هذا المنهج يأخذ بطريقة - ليس فقط في نطاق منظمة الأمم المتحدة - ولكن في نطاق العلاقات الدولية المتبادلة، حيث نجد الكثير من المعاهدات الدولية تتضمن التزاماً من الدول الموقعة عليها بحل المنازعات التي تنجم عنها بالطرق السلمية . كما أن اتفاقية فينا لقانون المعاهدات الموقعة سنة ١٩٦٩ جاءت تدميماً له، حيث فرقت بين نوعين من المنازعات التي يمكن أن تنشأ من خلال تطبيق المعاهدات النوع الأول من المنازعات ويقتضي عرضه على محكمة العدل الدولية، والنوع الثاني ويقتضي تسويته عن طريق هيئة سياسية تتحقق بمنظمة الأمم المتحدة .

من هنا يمكن القول أن تسوية المنازعات بالطرق السلمية . في ظل ميثاق الأمم المتحدة - أصبح التزاماً على ميثاق الدول الأعضاء حتى ولو كان الوصول إلى الحل عن طريق إحدى هذه الوسائل مثبوتاً فيه . لأن الالتزام هنا التمسك بالقيام بعمل وليس بتحقيق نتيجة وإن كانت النتيجة مطلوبة في حد ذاتها . ومن ثم فإن فشل الدول المتنازعة في التوصل إلى حل عن هذا الطريق لا يمس سلامة المنهج في حد ذاته وإنما

= بالطرق السلمية الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان " القانون الدولي العام " دار النهضة العربية سنة ١٩٦٩ ص ٤٣٠ ومما بعدها، وراجع أيضاً مذكراتنا في القانون الدولي العام لطلبه الفرقة الثانية بكلية الحقوق جامعة أس ط العام الجامعي ٧٧ - ١٩٧٨ ص ٢١٠ وما بعدها .

وأُنظر : الدكتور سموحى فوق الصادة القانون الولسى العام " دمشق سنة ١٩٦٠ ص ٨٦٧ وما بعدها .

عدم اللجوء الى تسوية المنازعات عن هذا الطريق يمكن أن يعتبر انتهاكا الأحكام الميثاق . وبالتالي يمكن أن يترتب عن ذلك تحمل الدولة المخلّة تبعة المسؤولية الدولية .

ولاشك أن الحكمة التي من أجلها أخذت الأمم المتحدة بهذا المنهج - غير خافية - حيث كان لابد لها وهي ترسي نظاما للسلام والأمن الدولي ، أن تأخذ في اعتبارها ضرورة وجود وسيلة تعتمد أساسا على سياسة تهدئة التوترات التي تخلقها المنازعات في بدايتها ، مع اعطاء الأطراف المتنازعة فرصة تقتص فيهما الحقائق بنظرة شمولية واضحة ، وذلك قبل أن تتخذ مواقف يصبح من المخرج لها التخلي عنها ، أو تتبادل الاهانات التي يكون من المعيب عليها شطبها والمدول عنها (١)

وإذا كان هذا المنهج وسيلة ناجعة - للوقاية من أخطار الحرب - في كثير من الاحيان ، فمما لاشك فيه أنه لا يملح وعده لمواجهة مشكلة الحرب في كل الاحتمالات ، ومن ثم كان لابد من تدميمه ، بالمنهج الثاني وهو الأمن الجماعي .

المنهج الثاني نظام الأمن الجماعي

إذا كان منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية يعتمد على تحكيم العقل بهدف التوصل الى موافق أخلاقية تساعد على ايجاد تسوية مقبولة للمنازعات الدولية ، فإن منهج الأمن الجماعي على خلاف ذلك ، إذ يعتمد هذا المنهج على تعهد ايجابى من قبل مجموعة الدول الأعضاء بضرورة التكافل فيما بينها للمحافظة على السلام العالمى . وتحريم الاستعمال التعسفى والعدوانى للقوة ، وكبح جماح الاجراءات العسكرية في تسوية المشاكل للدولية . وبمعنى آخر يمكن القول أن الأمن الجماعى (١) راجع : أ . ل . كلود - المرجع السابق - ص ٢٣١ وما بعدها .

هو ذلك النظام الذى تتحمل فيه الدول الأعضاء فى المنظمات أو الهيئات الدولية مسؤولية حماية كل عضو من أغراضها والسهر على أمنه من الاعتداء (١) وهذا المفهوم يقترب - الى حد ما - مع مفهوم الأمن داخل المجتمعات الداخلية ، وفى داخل تلسلك المجتمعات نجد السلطة القضائية تعمل على تسوية المنازعات التى تنشأ بين الأفراد بموجب أحكام واجبة النفاذ ويمكن لمن صدر لصالحه الحكم الاستعانة بالسلطة التنفيذية لانتزاع الحق المحكوم به ومن جهة أخرى فان السلطة التنفيذية تعمل على حماية الأمن الداخلى للفرد والأسرة من أى اعتداء بل وتحول دون اشارة الفزع والرعب داخل المجتمع الداخلى حتى ولو أدى ذلك الى استعمال القوة والعنف ضد الخارجين على النظام لاعادة الأمن والسكينة الى نفوس للمواطنين (٢)

وهذه الظاهرة ولو أنها ترتبط بالمجتمعات الداخلية ، الا انه يمكن تصور ما يشابهها فى المجتمع العالمى فهناك منازعات دولية يمكن اللجوء فى تسويتها عن طريق الوسائل السلمية ، الا أن هذه الوسائل ليست دائما محققة النجاح ، فغلا عن أن الأمر لا يخلو فى كثير من الأحيان من وجود دولة تسول لها نفسها - لسبب أو لآخر - فى الاعتداء على دولة أخرى ، فماذا يفعل المجتمع الدولى حيال ذلك ؟ لقد كان من الطبيعى أن يبتدع المجتمع الدولى وسيلة يمكن بمقتضاها أن يحقق الأمن والسلام ... ويمنع وقوع العدوان ولو باستخدام القوة العسكرية ولأن المجتمع الدولى لم يعمل بعد الى مرحلة الدولة العالمية التى يمكن أن تقوم بهذا العمل - لذا جاءت فكرة التضامن الدولى - المعبرة عن روح الجماعة - كى تكون هى الوسيلة الوحيدة لتحقيق الأمن الجماعى .

(١) أنظر : د. الفخيمى فى التنظيم الدولى ص ٩١

(٢) أنظر : د. جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٢٨١

ولكن كيف يتسنى لفكرة التضامن الدولي تحقيق الأمن
الجماعي ؟

- هل يمكن أن يتم ذلك عن طريق إنشاء جيش دولي دائم
يحل محل الجيوش الوطنية ؟

- أو عن طريق إنشاء وحدات وطنية توضع تحت تصرف
الهيئة أو المنظمة التي تمثل فكرة التضامن الدولي وهي منظمة
الأمم المتحدة ؟

- أو عن طريق تعاون القوات الوطنية للدول تحت قيادة
دولية عليا دون إلغاء القيادات الوطنية ؟

لقد كانت هذه الطرق الثلاث محل بحث عند إنشاء منظمة
الأمم المتحدة واستمر الرأي آنذاك على استبعاد الطريقة الأولى
والثالثة وهو إنشاء وحدات وطنية لوضعها تحت تصرف المنظمة
لتكون أداة لتطبيق الأمن الجماعي . وهذا ما يستفاد من نص
المادتين ٤٣ ، ٤٥ من الميثاق ومن ثم فقد جاء نظام الأمن الجماعي
في ظل الأمم المتحدة قائما على الأسس التالية .

أولا : حق المنظمة أن تتخذ التدابير المشتركة
الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم وغيرها من وجوه الاخلال
بالسلم (١) .

ثانيا : التزام الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بأن
تفخ تحت تصرف مجلس الأمن بناء على طلبه ما
يلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات الضرورية لحفظ
السلم الأمن الدوليين .

(١) راجع نص المادة الأولى فقرة "أ" من الميثاق
والمادتين ٤١ ، ٤٢ .

ثالثا - رغبة في تمكين الأمم المتحدة من اتخاذ التدابير الحربية العاجلة يتعين أن يكون لدى الدول الأعضاء وحدات جوية وطنية يمكن استخدامها فوراً لأعمال القمع الدولية المشتركة ، ويحدد مجلس الأمن قوة هذه الوحدات ومدى استعدادها وله سلطة وضع الخطط اللازمة لأعمالها المشتركة وتحريكها وتمويلها^(١)

رابعا - يتعين على الدول الأعضاء أن تقدم كل ما في وسعها من عون إلى الأمم المتحدة في أي عمل تتخذه وفلقا للميثاق ، كما عليها الامتناع عن مساعدة أية دولة تتخذ الأمم المتحدة أرائها معلا من أعمال أعمال المنع ، أو القمع^(٢)

خامسا - تخضع كل تدابير القسر لرقابة وإشراف مجلس الأمن ، وللمجلس سلطة تحديد المعتدى ، وسلطة إمداد الأوامر للدول الأعضاء بفرض الطغف غير العسكري .

ويبدو لنا من استقراء تلك الأسس أن نظام الأمن الجماعي - سيما جاء في ميثاق الأمم المتحدة - يعتبر متكاملا من الناحية القانونية ، أما من الناحية العملية فقد ظهرت بعض المشكلات التي لم تقدر التقدير الكامل ، أو تعالج ليس صياغتها النظرية معالجة موضوعية ، وهذا ما سنعرض له من خلال تطبيق هذا المنهج بمعرفة الأجهزة المختصة بالأمم المتحدة .

أجهزة الأمم المتحدة المختصة بالمحافظة على السلم

والأمن الدولي من خلال تطبيق المنهجين السابقين .

ذكرنا أن ميثاق الأمم المتحدة قد أخذ بمبدأ حسم

(١) راجع نص المادتين ٤٥ و ٤٦ الميثاق .

(٢) راجع نص المادة الثانية فقرة " د . هـ " من الميثاق .

المنازعات الدولية بالطرق السلمية ، كما أنشأ نظاما للأمن الجماعي . . وقد عرفنا أن هذين الطريقتين جاءا كمنهاجين متكاملين لتحقيق السلم والأمن الدولى . . وكان لزاما على الميثاق أن يعهد بتطبيق هذين المنهاجين الى الجهازين الرئيسيين للأمم المتحدة وهما الجمعية العامة ومجلس الأمن ، وخشية ان تتفارب سلطاتهما فى هذا الشأن فقد بذل واضعوا ميثاق الأمم المتحدة اهتماما كبيرا لوضع معايير دقيقة وواضحة للفصل بين اختصاص كل منهما كل منهما ، سواء فى مسائل تحويلية المنازعات الدولية او تحقيق الأمن الجماعى / وكان الدافع الى ذلك تلافى صدور قرارات متضاربة فى المسألة الواحدة ، كما حدث فى حل قضية الأمم - التى لم تقع حدا فاصلا بين اختصاص كل من الجمعية والمجلس ، الأمر الذى كان من أحد أسباب فشلها - وبهذهنا أن نشير ليعلم يلى الى المبادئ التى نهى عليها الميثاق كعد فاصل بين اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن منعد التعدى لمسائل حفظ السلم والأمن الدولى .

الحد الفاصل بين اختصاص كل من الجمعية العامة

ومجلس الأمن (١) :

جاء توزيع الاختصاص بين كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى مسائل تسوية المنازعات الدولية على أساس أهمية النزاع ومدى طاقته بالسلم والأمن الدوليين فكما كان النزاع على نحو من الأهمية بحيث كان من الواضح تهديفه السلم الدولى للخطر فان الاختصاص يتعقد فيه لمجلس الأمن ، وبالنسبة للمنازعات الأقل أهمية فتنظرها الجمعية العامة أما نظام الأمن الجماعى فقد أوكل الميثاق تطبيقه الى مجلس الأمن ومنحه سلطات واسعة فى هذا الشأن . ويمكن إبراز المبادئ التى تحكم سلطة كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن على النحو التالى :

(١) راجع : د. عبد العزيز سرحان - الموجع السابق - ص

١ - مجلس الأمن هو الجهاز الذي يختص أساساً بمهمة المحافظة على السلم والأمن الدولى من الزاويتين الوقائية والعلاجية... ومن ثم فله الحق فى فعلى أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى إلى احتكاك دولى أو قد يشير نزاعاً... ويتقدم توصياته بما يراه ملائماً من الإجراءات وطرق التسوية كما له فى حالات تهديد السلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير العسكرية للمحافظة على السلم والأمن الدولى أو اعادته إلى صحابه (١)

٢ - ولأن الجمعية العامة هى الجهاز المختص بالمناقشة واصدار التوصيات وذلك بالنسبة لكل مسألة أو أمر يدخل فى نطاق الميثاق... فيكون من سلطتها مناقشة أى مسألة لها صلة بحفظ السلم والأمن الدولى يرفعها إليه أى عضو من أعضاء الأمم المتحدة . أو مجلس الأمن ، أو دولة ليست من أعضائها ، وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة (٣٥) ، ولها أن تقدم توصياتها بعدد هذه المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن، أو لمجلس الأمن ، أو لكليهما معاً .

غير أنه يرد استثناءً أن على سلطة الجمعية العامة فى بحث تلك المسائل :

أولها : عندما يباشر مجلس الأمن - بعدد نزاع أو موقف ما - الوظائف التى رسمت له فى الميثاق ، فليس للجمعية العامة أن تقدم أية توصية فى شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب ذلك منها مجلس الأمن (٢)

ثانيهما : إذا كانت المسألة المعروضة على الجمعية العامة يكون من الضرورى فيها القيام بعمل ما فينبغى على

(١) راجع المواد ٣٤ - ٤٦ من الميثاق .

(٢) راجع المادة ١٢ من الميثاق ،

الجمعية العامة أن تحيل تلك المسألة على مجلس الأمن قبسبسل
بحسبها أو بعده .

والواقع أن تلك المبادئ تهدف - فى المقام - الأول -
الى وضع أسس شابتة وواضحة لالقامة توازن بين نشاط الجمعية
العامة ومجلس الأمن خاصة فى مسائل حفظ السلم والأمن الدولى .
بعيت لاتحاول احدى هاتين الهيئتين أن تسيطر على الأخرى ، أو
تتعدى اختصاصاتها وتتجاوزها الى النطاق المخصص لشبساط
ومسؤوليات الأخرى ، فالجمعية العامة باعتبارها المنبر العالمى
للمناقشات والمعبرة من الرأى العام العالمى ، عليها أن ترس
المبادئ التى يتعين أن يركز عليها سلام العالم . ومثلثه
العليا فى الأمن والتضامن . . . فى حين أن مجلس الأمن عليه أن ،
يعمل وفقا لهذه المبادئ وبالسرعة اللازمة للحيلولة دون حدوث
أية محاولة للأخلال بالسلم والأمن الدولى ، وبعبارة أخرى لسان
الجمعية العامة تعتبر هيئة خلافة ومشرفة . . بينما مجلس الأمن
هو جهاز عمل وتنفيذ (١) ، أى الجهاز الذى يقع عليه وعده مهمة
التطبيق الفعلى لمناهج الميثاق فى معالجة المشاكل الدولية .

غير أن التطبيق الفعلى لأحكام الميثاق ، أدى السس
التوسع فى سلطات الجمعية العامة على حساب مجلس الأمن ،
بدرجة تجاوزت الحدود التى أرادها واضعو الميثاق . ويسرى
البعض أن توسع سلطات الجمعية العامة - فى مسائل حفظ
السلم والأمن الدولى - أكسبها فئة الفرع الذى يعمل كمحاكمة
درجة ثانية ، أى أنها أصبحت كجهاز استئناف فى علاقتها مع
مجلس الأمن . وهذا مايمكن أن نلمسه عند عرقي حقيقة السلطات
التي يستتبع بها كل من مجلس الأمن والجمعية العامة فى مسائل
حفظ السلم والأمن الدولى ، وما أدى اليه التطبيق الفعلى من
تطوير .

(١) راجع : د. عبد العزيز سرحان " المرجع " ص ١٢٢ -

سلطات مجلس الأمن في المحافظة على السلم والأمن الدولي :

يُعتبر مجلس الأمن بمثابة الجهاز الرئيسي صاحب الاختصاص الأصلي في المحافظة على السلم والأمن الدولي.... وقد أُعطي الميثاق له سلطات واسعة في سبيل النهوض بهذه المهمة لأنشطته في القيام بـ :-

- تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية

- تمتع حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو العدوان ،
أي تطبيق نظام الأمن الجماعي .

ونتناول الدور الذي يقوم به المجلس بالنسبة لكل اختصاص على حدة على النحو التالي :

(أ) دور المجلس في تسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية :

ذكرنا أن من بين المناهج التي أخذ بها الميثاق لتحقيق السلم والأمن الدولي هو منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية ، وبموجب هذا المنهج تلتزم الدول الأطراف في المنازعات - التي من شأن استمرارها تعريض السلام العالمي للخطر - بضرورة التماس حلها ابتداءً بأحدى الوسائل السلمية المتعارف عليها في المادة ٣٣ من الميثاق وهي : المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية أو اللجوء إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل التي يقع عليها اختيارها .

وفى حالة اخفاق الدول فى الوصول الى حل عن طريق الوساطة السلمية المشار اليها ، فمن الواجب عليها أن تعرض النزاع على مجلس الأمن وفقا للمادة (٣٧) من الميثاق .

ومن الملاحظ ان اختصاص مجلس الامن فى هذه الحالة ليس اختصاصا تلقائيا ، ولكنه متوقف على ارادة اطراف النزاع كما أن السلطة التى يملكها المجلس لحل النزاع لاتعدو أن تكون سلطة توصية ، اى انها أقرب الى التوجيه أو الوساطة ، ولا تتمتع بأية صلة الزامية .

ويمكن أن يتشابه اختصاص مجلس الامن هنا مع اختصاصه فى تسوية المنازعات التى ليس من شأنها تعريض السلم والأمن الدولى للخطر وهى تلك التى نصت عليها المادة ٣٨ بقولها .

" لمجلس الأمن اذا طلب اليه ذلك جميع اطراف النزاع أن يقدم اليهم توصياته بقصد حل النزاع حلا سلميا ، وذلك دون اخلال باحكام المواد من ٣٣ الى ٣٧ " .

وواضح من هذا النقي أن تدخل مجلس الأمن لتموية المنازعات ، التى لاتعرض السلم والأمن الدولى للخطر ، رهن باتفاق ، جميع الاطراف على عرض الأمر عليه وفى هذه الحالة يكون دور مجلس الأمن بمثابة هيئة تحكيم دولية .

- واذا كان تدخل مجلس الأمن فى الحالتين السابقتين رهنا بموافقه أطراف النزاع ، الا أن المجلس من جهة أخرى يتمتع - طبقا لاحكام المادة ٣٤ - بسلطة التدخل مباشرة ، أى حتى ولو لم يطلب اليه أحد ذلك ، فى المواقف أو المنازعات التى وان كانت لاتهدد السلم فعلا الا أنه من شأن استمراها

الاخلال به .

وقد خلا الميثاق من تحديد الضوابط التي يمكن أن يسترشد بها مجلس الأمن لتكييف طبيعة النزاع أو الموقف، ومدى ما يؤدي إليه من تهديد للسلم الدولي بل ترك هذه المسألة تدخل ضمن تقدير المجلس، فهو صاحب الاختصاص المطلق في تقرير ما إذا كان من شأن استمرار الموقف أو النزاع ما يهدد السلم الدولي أم لا، وبالتالي تقرير تدخله في شأنها من عدمه. والمجلس في سبيل ذلك يملك سلطة القيام بالتحقيق لس معناه الفني، إذ يصعب معلا أن نتصور أن مجلس الأمن يمكنه تقرير خطورة النزاع دون تحقيق هروفيه أولاً، وهو عندما يحقق هذه الظروف إنما يتصرف طبقاً للمادة ٣٤ (١)

- وبالإضافة إلى ما سبق فلكل دولة حق في الأمم المتحدة أن توجه انتباه المجلس إلى أي نزاع أو موقف قد يؤدي استمراره إلى تهديد السلم (مادة ٣٥ / ١)، بل ولكل دولة ليست عضواً في الأمم المتحدة أن تنبه المجلس إلى أي نزاع تكون طرفاً فيه، إذا كانت تقبل مقدماً بشأن هذا النزاع التزامات الحل السلمي الواردة في الميثاق (مادة ٣٥ / ٢) .

- كذلك من حق الجمعية العامة والأمن العام أن ينبها المجلس إلى أي مسألة يحتمل أن تعرض السلم والأمن الدولي للخطر (مادة ١١ / ٣ ، مادة ١٩) .

ويتخذ مجلس الأمن في تعديله لتسوية المنازعات الدولية بالطرق السلمية الإجراءات الآتية :-

(١) راجع : الميثاق التنظيم الدولي - المرجع السابق

١ - دعوة أطراف النزاع إلى تسويته عن طريق المفاوضة والتحقيق وغيرهما من الطرق السلمية المنصوص عليها في المادة ٣٢ حسبما يقع عليه اختيارها (١)

٢ - التوسية في أي مرحلة من مراحل النزاع بما يراه ملائما من إجراءات وطرق للتسوية ، على أن يأخذ المجلس بمسئولية اعتبار ما اتخذ أطراف النزاع من إجراءات سابقة لحل النزاع القائم بينهم ، كما عليه . أن يراعى - وهو يقدم توصياته في هذه الحالة - أن المنازعات القانونية ينبغي على المتنازعين بمهة عامة أن يفرغوها على محكمة العدل الدولية وفقا لأحكام النظام الأساسي لهذه المحكمة (٢)

وإذا كانت التوصيات التي يصدرها مجلس الأمن بوسطه سلطة توفيقية هي مجرد توجيه أو وساطة لالتزام الدول بتنفيذها إلا أنه إذا استمر النزاع قائما ، وكان من شأنه أن يعرض السلم والأمن الدولى للخطر ، فإن المجلس يمكنه أن يتدخل بعمده أخرى كسلطة قمع .

ثانيا : دور مجلس الأمن في تطبيق نظام الأمن الجماعى :

عرفنا أن نظام الأمن الجماعى - كما جاء في الميثاق يعطى لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير قمع في حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو العدوان ، وذلك بهدف حماية النظام الدولى ، ومنع أية محاولة للاخلال به ، ويملك المجلس بمقتضى هذا الحق سلطات خطيرة تمكنها له من تحقيق هذا الهدف الذى يعد أساس وجود الأمم المتحدة ذاته ، ومبرر بقائهما واستمرارها .

(١) راجع نص المادة ٣٣ فقرة (٢) من الميثاق .

(٢) راجع نص المادة ٣٦ من الميثاق ، وراجع أيضا =

ويتمتع مجلس الأمن وفقا لنص المادة ٣٩ بسلطة كاملة في تقرير ما اذا كان ما وقع يمثل تهديدا للسلم أو اخلافا به ، أو عملا من أعمال العدوان ... وسلطة المجلس التقديرية في ذلك سلطة كاملة فهو الذي يرفع ما يشاء من المعايير المختلفة لتحديد احوال التدخل ، ولا تملك الدول حق الطعن في القرار الذي يصدره المجلس في هذا الشأن - على عكس ما كان يقضى به عهد عصبة الأمم الذي كان يعطى لكل دولة مفوض حق تكييف الواقع

ونظرا لأن الميثاق لم يرفع ضابطا لتكييف الوقائع التي تعد تهديدا للسلم أو اخلافا به أو عدوانا ، فقد شار جدول كبير حول مضمون نص المادة ٣٩ . واتخذ الخلاف حول تفسير تلك المادة قساما يخفى تحته الحراع السياسي بين الكتلتين الشرقية والغربية بين الدول الكبرى والدول الصغرى وقد ظهر الخلاف واضحا عند نظر المسألة الأسبانية في ابريل سنة ١٩٤٦ والمسألة اليونانية في أغسطس سنة ١٩٤٦ ، ومسألة اندونيسيا في يوليو سنة ١٩٤٧ ومسألة فلسطين في ابريل سنة ١٩٤٨ . وقد بلغ الخلاف ذروته في أزمة كوريا عندما أصدر مجلس الأمن قرارا في ٢٥ يونية ١٩٥٠ باعتبار ما حدث في كوريا بعد اخلافا بالسلم وعملا من أعمال العدوان ونظراً لأن مشكلة التكيف القانوني لحالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان ... وتعتبر ذات أهمية خاصة في مجال العلاقات الدولية في ظل التنظيم الدولي لذلك نرى من الأهمية الإشارة إليها بإيجاز على النحو التالي :

مشكلة التكيف القانوني لحالات تهديد السلم أو

الاخلال به أو وقوع العدوان (١) :

نظرا لأن الميثاق - كما سبق أن ذكرنا - قد خلا من الضوابط التي تحدد حالات تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع العدوان ولأن اغفال الميثاق تحديد مثل هذه الأمور الخطيرة كان

سببا في اختلاف الآراء وتضارب سياسات الدول في المنظمة الدولية لذلك اتجه الفقه الدولي الى محاولة الوصول الى تعريف علمي للعدوان ، وقد برز في هذا الصدد اتجاهان :-

الاتجاه الأول : وكان يدافع عنه الأستاذ " جورج سل " وأيده في ذلك عدد كبير من الفقهاء على رأسهم (سيرهارتلى شركروس) (يمثل الاتهام الانجليزي في محكمة نورمبرج) ، وكان من رأى أصحاب هذا الاتجاه وضع تعريف عام للعدوان يمكن أن يواجه كل تطور في المستقبل وجاء تعريف جورج سل للعدوان بأنه " كل جريمة ضد السلام وأمن الإنسانية . هذه الجريمة تتكون من كل التجاء الى القوة مخالفا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة يهدف الى تعديل القانون الدولي الوفي الساري أو يؤدي بالاخلال بالنظام العام " .

الاتجاه الثاني : وقد انتحجه بعض الفقهاء على رأسهم " بوليتيس " وبعض أعضاء لجنة القانون الدولي التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة ، وكان من رأى أصحاب هذا الاتجاه ضرورة تعداد أو وصف الحالات الخاصة بالفكرة القانونية للامتداد ، لأن وضع تعريف عام في رأيهم ، لن يحل الصعوبات العملية في التفسير والتطبيق ، بل سيدعو كل صاحب مصلحة الى اشارة جدل طويل وخطير حول طبيعة الفعل الذي اثاره المعتدى .

وعقب نشوب حرب كوريا سنة ١٩٥٠ فقد احوالت الجمعية العامة للأمم المتحدة بقرارها رقم ٢٨٧ - ب بتاريخ ١٧ نوفمبر سنة ١٩٥٠ الى لجنة القانون الدولي اقتراحا تقدم به الاتحاد السوفيتي بشأن تعريف فكرة العدوان ، وطلبت اليها عرض رأيها .

(١) انظر رسالتنا الدكتوراه ص ١٨٢ هامش رقم (٧٦) .

في هذا الشأن ، ولكن اللجنة لم تصل في دراستها لهذه المسألة الى تعريف مريح للعدوان وأكتفت بأن ذكرت العدوان فـمـن الجرائم التي نصت عليها في مشروع التقنين الخاص بالجرائم ضد سلام وأمن البشرية .

ويتاريخ ٢١ يناير سنة ١٩٥٢ كلفت الجمعية العامة للأمم المتحدة سكرتيرها العام بتقديم تقرير يتضمن دراسة مفصلة لمسألة تعريف العدوان مع استطلاع رأي الدول الأعضاء في هذه المسألة .

وفي ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٥٢ أصدرت الجمعية العامة قرارها رقم ١٨٨ بتشكيل لجنة خاصة لتعريف العدوان مكونة من ١٥ عضوا ، وقد توالى اجتماعات هذه اللجنة وشكلت بجانبها لجان متخصصة لهذا الغرض ورغم كل هذه الجهود فقد مضت سنوات طويلة دون التوصل الى تعريف العدوان ... وكان ذلك يرجع الى أن تلك المشكلة تعتبر من أشد المشكلات الدولية المعاصرة التي تمس جوهر التنظيم الدولي ، لأن تعريف العدوان في حد ذاته لا يحد وأن يشير الكثير من النقاش في مسائل السلم والحرب ، والقانون الدولي والجريمة الدولية ، العدوان والدفاع الشرعي ، الاختصاص الجنائي الدولي والمجرم الدولي ، التدخل في شئون السـبـدول واستقلال الشعوب ، انطهاد الاقليات والحماية الدولية لحقوق الإنسان الخ . وهي مسائل - كما تبدو - كثيرة ومتعقدة . وتكاد تشمل نطاق اهتمامات القانون الدولي كلها ... وبالتالي فمن المعوية إيجاد اتفاق عام بشأنها ... مما حدا ببعض الدول الى الاعلان من أنها قد آتت تعريف للعدوان (١) .

(١) هذه الدول هي الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة - والصين الوطنية والهند - وباكستان - واليابان .

غير أن الإصرار على الوصول إلى تعريف للعدوان أدى إلى تولد إحدى اللجان الخاصة المشكلة لهذا الغرض السي صياغة تعريف من ثمان مواد تشمل الأعمال التي توصف بالعدوان والآثار القانونية له ، ومبدأ الاستخدام الشرعي للقوة ، وحقوق الشعوب في تقرير المصير ... وقد انتهت لجنة القانون الدولي من مناقشة هذا التعريف في ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٧٤ وقدمته للجمعية العامة بموجب تقرير متضمن التوصية بالقراره ... وفلسى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٧٤ أقرته الجمعية العامة بدون تصويت .

ويقضى هذا التعريف بأن العدوان هو استخدام القوة المسلحة من جانب دولة ضد السيادة ووحدة الأراضي والاستقلال السياسي لدولة أخرى ، أو بأى طريقة أخرى لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة ، ويحدد التعريف أنواع العدوان بالهجوم والهجوم المؤقت بالقوات المسلحة أو أى احتلال عسكري ينتج عن الفسرو أو الهجوم مهما كان مؤقتا ، وكذلك ضم الأراضي من طريق استخدام القوة ، والتعسف من الجو ، وحصار الموانئ أو سواحل الدولة بواسطة أى دولة أخرى واستخدام القوات المسلحة لدولة فى الهجوم جوا أو أرضا أو بحرا على دولة أخرى .

ومن أنواع العدوان أيضا أن تسمح الدولة باستخدام أراضيها الموضوعة تحت تصرف دولة أخرى فى تدبير أعمال عدوانية ضد دولة ثالثة .

كما يعتبر عدوانا استخدام الدولة العصابات المسلحة أو الجماعات غير النظامية ، أو المرتزقة للقيام بأعمال عدوانية ضد دولة أخرى .

وينص التعريف كذلك على أن أى سبب مهما كانت طبيعته سياسية ، أو اقتصادية ، أو عسكرية ... لا يمكن أن يستخدم مبررا

للعنوان وكذلك لن يعترف بقانونية ضم الأراضي أو حيازتها أو الانتفاع بميراثها إذا كان ذلك من طريق العدوان .

وذكر التعريف أن أنواع العدوان التي وردت بسببه ليست نهائية ويمكن لمجلس الأمن أن يدرج أي أنواع أخرى تحت التعريف السابق طبقا لميثاق الأمم المتحدة .

ويبدو - لأول وهلة - أن المقصود من هذا التعريف هو تحديد أعمال العدوان المنصوص عليها في المادة ٣٩ من الميثاق ، دون أن يشمل ذلك أعمال - تهديد السلم أو الاخلال به - إلا أنه يجب أن نأخذ في الاعتبار أن هذا التعريف ليس ملزما لمجلس الأمن وليس نهائيا ، غاية الأمر أنه يهدف المجلس في تكييف الوقائع المعروضة عليه خاصة تلك التي تدخل في دائرة الأعمال العدوانية بينما يظل المجلس محتفيا بالسلطة التقديرية الكاملة في تكييف أي أعمال أو وقائع أخرى تمثل تهديدا للسلم أو اغلاقا به ، أو تمثل عدوانا وفقا لمبادئ الأمم المتحدة .

أنواع التدابير التي يتخذها مجلس الأمن :

إذا انتهت تكييف مجلس الأمن باعتبار أن الواقعة المعروضة تدخل في عداد الحالات التي تهدد السلم ، أو تخل به ، أو أنها تشكل عدوانا ، فله أن يقدم في ذلك توصياته ، أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقا لأحكام المادتين (٤١ ، ٤٢) وتتمثل هذه التدابير فيما يلي (١)

(١) راجع : الأستاذ الدكتور حامد سلطان " المرجع السابق " ص ٩٥٣ وما بعدها ، وراجع أيضا لسيادته " ميثاق الأمم المتحدة " المجلة المصرية للقانون الدولي - المجلد السادس سنة ١٩٥٠ - ص ١٣٠ .

(١) التدابير المؤقتة :-

أشارت الى تلك التدابير المادة ٤٠ من الميثاق بقولها " منعا لتفاقم الموقف - لمجلس الأمن - قبل أن يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة (٢٩)، أن يدعو المتنازعين للأخذ بما يراه ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه "

ويفتح لنا من هذه المادة أن التدابير المؤقتة تستهدف منع تفاقم الموقف المؤقت دون أن تؤثر على مراكز الخصوم... والقرار الذي يعده مجلس الأمن في هذا الشأن يعتبر توصية غير ملزمة وان كان لها وزن كبير، لأن الدعوة التي يوجهها مجلس الأمن لاتخاذ تدبير مؤقت، تقتصر بتنبيه أطراف النزاع الى أن عدم استجابتهم لها سيدخل في حساب المجلس فيما يتخذ من تدابير لاحقة... ومن ثم فإن الدول المعنية تجد نفسها مر فعة على تنفيذ تلك التدابير، تلافي لما يحدثه الرفض من أثر سياسي مكش.

والواقع أن صور التدابير المؤقتة، متعددة ومتنوعة وتختلف باختلاف كل نزاع، أي ظروفه، أو الملابسات المحيطة به. فقد يأمّر المجلس بوقف إطلاق النار على نحو ما جاء في القرار رقم ٢٣٨ الصادر عام ١٩٧٢، في مشكلة الشرق الأوسط... حيث يستدعي هذا القرار أطراف النزاع الى وقف كافة الأعمال القتالية. وقد يكون أمرا بانسحاب القوات المتحاربة من بعض المناطق وقد يحظر على الدول ادخال مواد حربية، وقد تشمل تلك التدابير الأمر بالعمل بين القوات المتحاربة على نحو ما

تحقق في حرب السادس من أكتوبر ١٩٧٣ بين الدول العربية وإسرائيل - عندما أقر مجلس الأمن في القرار رقم ٣٣٩، ٣٤٠، مبدأ وجود قوات طوارئ دولية في منطقة الشرق الأوسط وجعل من بين اختصاصها تحقيق الفصل بين القوات المتحاربة إذ يعتبر هذا الفصل من قبيل التدابير العسكرية الوقائية التي تحدث في ميدان القتال لأغراض إنسانية ١٠٠٠ إلى آخر مثل تلك التدابير التي تعتبر مؤقتة بطبيعتها، ولا تمس الجوهر الموقوع للنزاع، ولا تخل بحقوق المتنازعين أو بمراكزهم أو بمطالبهم.

(ب) التدابير غير العسكرية :

تنص المادة (٤١) على أن " لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته . وله أن يطلب إلى أعضاء الأمم المتحدة تطبيق هذه التدابير ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والهاتفية واللاسلكية وغيرها من الوسائل المواصلات وبقا جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية " ويطلب من هذه المادة أن التدابير غير العسكرية المنصوص عليها - لم يرد على سبيل الحصر ، وإنما وردت على سبيل المثال - بمعنى أن، مجلس الأمن له أن يتخذ ما يراه مناسبا من وسائل المقاطعة السياسية أو الاقتصادية وغيرها لتنفيذ قراراته .

والواقع أن المقاطعة الاقتصادية والسياسية تعتبر من الإجراءات المستحدثة في مجال العلاقات الدولية ، بل وتعد في عالمنا المعاصر من أمضى الإجراءات التي يمكن توقيعها على دولة تخل بالتزامات الميثاق ١٠٠ وما من دولة مهما شأنها . وكثرت مواردها يمكنها أن تقاوم مقاطعة اقتصادية منظمة تشترك فيها مجموعة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ١٠٠ لذلك

لا يجب التهوين من شأن التدابير غير العسكرية المشار إليها في الميثاق، سواء الاقتصادية أو السياسية أو غيرها من الجزاءات التي يراها مجلس الأمن كفيلة ببرد الدولة - الموجه ضدها هذا الجزاء - إلى جادة الصواب، خاصة إذا أخذنا في الاعتبار أن القرار الصادر من مجلس الأمن، بتطبيق أحد هذه الجزاءات يعد قراراً ملزماً لأعضاء الأمم المتحدة جميعاً.

(ج) التدابير العسكرية :

جاء النص على التدابير العسكرية بمقتضى المادة ٤٢ من الميثاق بقولها : " إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ لا تلى بالفرض أو ثبت أنها لم تف به . جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولى أو لإعادته إلى نمائه . ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحشود والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة " .

ولاجدال أن ما جاءت به هذه المادة يعتبر حجراً أساساً لتحقيق منهج الأمن الجماعى الذى أخذ به الميثاق للمحافظة على السلم والأمن الدولى ... وهذا النص لم يكن له نظير فى عهد عصبة الأمم ، حيث ثبت لنا من الدراسة أن تطبيق الجزاءات العسكرية التى كان يوصى بها مجلس العصبة ، كان يتوقف على إرادة الأطراف المعنية ، وبالتالي لم يحقق - هذا المنهج - فى ظل عصبة الأمم ما كان يهدف إليه .

بينما نجد نص المادة ٤٢ المشار إليها ، تنهى الأمن لكل دولة ضد أى تهديد معين يثير قلقها ... ومن ثم فقصود

أحكمت حلقات نظام الأمن الجماعي بوسيلتين :-

الأولى : تخويل مجلس الأمن سلطة اتخاذ قرارات بتوقيع العقوبات العسكرية بواسطة القوات الجوية والبحرية والبرية بقمذ العمل على استتباب السلم والأمن الدولي أو إعادته الى نصابه .

الثانية : ان قرار مجلس الأمن في هذا الصدد ، يعتبر قرارا ملزما لجميع أعضاء الأمم المتحدة وذلك وفقا لحكم المادة ٢٥ من الميثاق التي تنص على أن : " يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق "

واذا كان الردع العسكري المنصوص عليه في هذه المادة يبنى على افتراض أن الاجراءات غير العسكرية ستكون غير كافية لخنق العدوان فليس معنى ذلك أن مجلس الأمن عليه أن يسلك طريق توقيع الجزاءات غير العسكرية أولا حتى اذا ما تبين له أن تلك العقوبات غير كافية لجأ الى العقوبات العسكرية . بل أن للمجلس الحرية المطلقة في أن يقرر اتخاذ التدبير الذي عليه اختياره لمعالجة الموقف الذي يبعثه . . . ومن ثم فليس يلجأ الى الاجراءات العسكرية مباشرة دون أن يسبقها باجراءات أخرى . (١)

وسائل تنفيذ التدابير العسكرية :-

كان من الضروري - وقد أعطى الميثاق لمجلس الأمن حق اتخاذ تدابير عسكرية - ايجاد الوسيلة التي تمكن مجلس الأمن من تنفيذ الاجراءات العسكرية التي يتخذها ، وبمعنى آخر

(١) أنظر : د. حامد سلطان القانون الدولي العام في وقت السلم - المبرج السابق ص ٩٧٢ .

كان من الطبيعي اعداد القوات المقاتلة - البرية والبحرية والجوية - لتكون على أهبة الاستعداد لاستخدامها بمعرفة مجلس الأمن اذا دعت الحاجة .. وقد تم بحث ذلك في مؤتمر سان فرانسكو، حيث عرض على هذا المؤتمر الحلول السابق عرضها على عصبة الأمم وهي (١) .

(أ) انشاء جيش دولي يحل محل الجيوش الوطنية أو يسمو عليها ؟

(ب) وضع وحدات من الجيوش الوطنية تحت اشراف دولي حقيقى للعمل على تحقيق أغراض الأمم المتحدة .

(ج) تكليف بعض الجيوش الوطنية بالتعاون فيما بينها على تحقيق الأغراض التي يشير بها مجلس الأمن مع احتفاظ كل من هذه الجيوش بقيادته الوطنية .

وقد استبعد الحل الثالث حيث كانت عصبة الأمم قد أخذت به وثبت أنه غير كاف وغير مجد .

كما استبعد الحل الأول لما يترتب عليه من مساس بمسألة السيادة ، ووقع الاختيار على الحل الثانى ٠٠٠ من هنا نصت الفقرة الأولى من المادة ٤٣ على أن : " بتعهد جميع أعضاء الأمم المتحدة فى سبيل المساهمة فى حفظ السلم والأمن الدولى أن يفعلوا تحت تصرف مجلس الأمن - بناء على طلبه وطبقاً لاتفاق أو اتفاقات خاصة - ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات، والتسهيلات الضرورية لحفظ السلم والأمن الدولى ومن ذلك حسق المرور ٠٠٠٠٠ " .

كما نصت الفقرة الثانية على أنه : " يجب أن يحسد

ذلك الاتفاق أو تلك الاتفاقات عدد هذه القوات، وأنواعها، ومدى استعدادها، وأماكنها عموماً ونوع التسهيلات والمساعدات التي ستقدم".

وواضح من المادة ٤٣ أن التزام الدول الأعضاء بتقديم قوات مسلحة لتكون تحت تصرف مجلس الأمن، يرتبط أساساً بضرورة عقد اتفاقات بين المجلس والأعضاء في هذا الشأن. غير أن هذه الاتفاقات لم تعقد حتى الآن. الأمر الذي ترتب عليه حرمان الأمم المتحدة من تشكيل قوة ردع عسكرية ذاتمة. وقد أدى ذلك إلى استعانة مجلس الأمن - كلما اقتضت الظروف - بقوات خاصة يطلق عليها اسم "قوات الطوارئ الدولية" أو "قوات حفظ السلام" بجرى تكوينها من وحدات عسكرية من دول غير الدول الكبرى. وينتهي وحيثها بانتهاء المهمة التي تشكلت من أجلها.

ونظراً لأن بداية معرفة المجتمع الدولي لفكرة قوات الطوارئ هي حرب السويس سنة ١٩٥٦، عندما فشل مجلس الأمن في حل المشكلة، وتصدت الجمعية العامة لها وقررت انسحاب القوات المعتدية وإنشاء قوة طوارئ تابعة للأمم المتحدة لصيانته السلام في المنطقة.

ولأن إنشاء تلك القوات يمثل علامة بارزة في تاريخ المنظمة العالمية رغم اختلاف الآراء في مدى مشروعية الأساس القانوني الذي قامت عليه. فإنه يهمننا أن نتناول بإيجاز نظامها القانوني، وتقييم الدور الذي تقوم به.

النظام القانوني لقوات الطوارئ الدولية :

(١) ظروف التفكير في إنشاء هذه القوات :

على أثر وقوع العدوان الثلاثي على مصر في ٢٩ أكتوبر

سنة ١٩٥٦. عرض أمر هذا العدوان على مجلس الأمن وقد استعمل مندوب بريطانيا وفرنسا في مجلس الأمن حق الاعتراض على أساس المشروعات المقدمة للمجلس، ومن ثم فقد استحال على المجلس إصدار أي قرار في شأن هذا العدوان وعلى أثر ذلك تقدم مندوب يوجوسلافيا بطلب عقد الجمعية العامة للأمم المتحدة على الفور استنادا إلى قرار "الاتحاد من أجل السلم" واجتمعت الجمعية العامة في أول نوفمبر سنة ١٩٥٦ وأصدرت في اليوم التالي قرارا بوقف الأعمال الحربية، وبمنع الدول المشتركة في هذه الأعمال من إرسال قوات حربية أو مسلحة إلى المنطقة وبسحب قوات الدول المشتركة في العدوان إلى خطوط الهدنة وفي ٤ نوفمبر وافقت الجمعية العامة على اقتراح تقديم به مندوب كندا لانشاء قوة الطوارئ الدولية، على أن تكون ذات طابع مؤقت، وترتبط بالحاجة الناشئة عن النزاع وقد احتفظت الجمعية العامة لنفسها بحق تحديد مهام قوة الطوارئ والاساس القانون لها .

وقد وقع السكرتير العام للأمم المتحدة في ٤ نوفمبر سنة ١٩٥٦ تقريرين أحدهما بشأن النظام القانوني لهذه القوات كما أجرى اتصالات مع الحكومة المصرية ثم بموجبها وافق المبادئ التي تحكم هذه القوات . وتتلخص هذه المبادئ فيما يأتي :- (١)

أ - لا يجوز مساهمة الدول الكبرى في هذه القوات وكذا لا يجوز الاستعانة بقوات أية دولة أخرى يكون لها مصلحة في النزاع .

ب - لا يجوز أن توجد هذه القوات على أراضي أي

(١) راجع وثائق الأمم المتحدة رقم ٣٢٨٩، ٣٢٠٢٠ .

دولة الا برضاها .

ج - لايجوز استخدام هذه القوات بطريقة تؤثر على الوضوح العسكري أو السياسى للنزاع .

د - لايجوز لهذه القوات أن تستخدم القوة الا دفاعا عن نفسها .

(٢) الأساس القانونى لتلك القوات :

نظرا لأن إنشاء قوة الطوارئ الدولية تم - لأول مرة فى تاريخ المنظمة الدولية - بناء على قرار من الجمعية العامة لذلك فقد اختلفت الآراء حول مدى شرعية الأساس القانونى الذى قامت عليه تلك القوات .. وانقسم الفقه الدولى الى ثلاثة آراء (١) :

الراى الاول : ويذهب الى بطلان الأساس القانونى الذى قامت عليه تلك القوات وقد دافع عن هذا الراى القاضى الدولى كورتيس بقوله : أن قرار الجمعية العامة رقم ٩٩٨ الصادر فى ٤ نوفمبر سنة ١٩٥٦ يعد مخالفا للميثاق عندما طلب من الأمين العام أن يقدم الخطة الخاصة بإنشاء قوة الطوارئ الدولية لكي تقوم بثمان ومراقبة وقد العلميات العدوانية طبقا لما جاء فى قرار الجمعية رقم ٩٩٧ - ويضيف الى ذلك ان إنشاء تلك القوات لا تجد سندا فى أى من نصوص المواد ١٠، ١١، ١٢، ١٤، ١٨، ٢٥ من الميثاق ، لأن التسليم بحق الجمعية العامة فى إنشاء

(٢) للمزيد من التفاصيل : راجع د. عبد العزيز سرخان - دروس المنظمات الدولية ص ١٩٣ وما بعدها وأنظر رسالة الدكتور مصطفى مؤمن وموضوعها : قوة الطوارئ الدولية ودورها فى لبية السلام ، القاهرة ، ١٩٦١ .

قوة الطوارئ الدولية استنادا الى تلك البراد ،بعد خروجنا على أحكام الميثاق واعتداء ١٩٤١ مريحا على اختصاص مجلس الأمن في أعمال القمع .

الرأي الثاني : ويقر بمشروعية قرارات الجمعية

العامة بإنشاء قوة الطوارئ الدولية ،وقد دافع عن هذا الرأي القاضي الدولي بوسامنت مستندا في ذلك الى فكرة التفويض أو نقل الاختصاصات - ومضمون هذه الفكرة أنه ... اذا كان من غير الجائر - في الظروف العادية - تفويض مجلس الأمن الجمعية العامة في اختصاصاته الا أن نزاع الشرق الأوسط يعتبر وفيها استثناءها بغير مثل هذا التفويض بسبب وجود عقوب من أعضائه الداعمين طرفا في النزاع ومن ثم فإن ما قام به المجلس بإحالة النزاع على الجمعية العامة ليس تفويضا فسي وظائفة بل أنه بمثابة رد للمهمة التي عهدت اليه طبقا للمادة ٢٤ من الميثاق الى المنظمة ذاتها ،ومن المعروف أن الموكل مباشر الحق عندما يتغلى الوكيل عن وكالته ،أو عندما يمنعه مانع من مباشرتها ...ولذا فإن الجمعية باعتبارها الجهاز الذي يمثل كل الدول الأعضاء ،بحق لها مباشرة الاختصاص والمسئولية اللتين عهد بهما هؤلاء الأعضاء الى مجلس الأمن طبقا للمادة ٢٤ من الميثاق وعلى ذلك يكون تدخل الجمعية العامة في مشكلة الشرق الأوسط قائما على أساس قانوني صحيح ،سواء من حيث الموضوع أو الشكل - لأن مجلس الأمن لم يستطيع النهوض بوظائفة ،مما أدى الى وجود ظروف استثنائية للغاية تبرر تدخل الجمعية العامة ،وكان لها في هذا المصدد السلطة المخولة للمجلس بالقيام بعمل ،ويعتبر إنشاء قسوة الطوارئ الدولية ضمن هذه السلطة لضمان المحافظة على السلم والأمن الدولسي.

الرأى الثالث : ويمثل وجهة نظر محكمة العسسندل الدولية ، ويتفق هذا الرأى مع الرأى الثانى فى اعتبار القرارات الصادرة من الجمعية العامة بانشاء قوة الطسوارى صحيحة طبقا للميثاق .

وكانت المحكمة قد تعرضت لبحث نفقات منظمات الأمم المتحدة ، وهل تشمل هذه النفقات المبالغ التى أنفقت على قوة الطوارىء الدولية من عدمه . وقد رأت المحكمة أن الفصل فى هذه المسألة يتطلب منها - بداية - دراسة مدى مشروعية انشاء قوة الطوارىء الدولية وقد انتهت تلك الدراسة السى أن مسؤولية مجلس الأمن فى حفظ السلم والأمن الدولى وفقا للمادة ٢٤ من الميثاق ، هى مسؤولية رئيسية ، وأن كانت غير مانعة لى نشاط تقوم به الجمعية ، لأن المادة ١٤ من الميثاق تجبر للجمعية العامة اصدار التوصيات الخاصة بالحل السلمى للمنازعات التى تضر بالرفاهية العامة والعلاقات الودية والقيد الوحيد الواجب مراعاته فى هذا العدد هو ما جاء بالمادة ١٢ أى ، عندما يكون مجلس الأمن قد باشر اختصاصه . ومن ثم فإن الجمعية العامة تستطيع أن تنظم ، من طريق توصيات تصدرها الى الدول الأعضاء أو مجلس الأمن أو لكليهما ، وبناء على طلب أو موافقة الدول التى يعينها الامر ، عمليات تتعلق بالمحافظة على السلم .

• • • • •

ومهما يكن من آراء قالوا تح ان انشاء قوة الطسوارى الدولية على أثر العدوان الثلاثى من مصر ١٩٥٦ يستند لى المقام الاول على " قرار الاتحاد من أجل السلم " ولان هذا

القرار - كما سبق أن ذكرنا - يمثل تطورا هاما في سلطات الجمعية العامة . لذا فإن إنشاء قوة الطوارئ الدولية بموجب قرار صادر من الجمعية ، لا يمثل خروجا على أحكام الميثاق وإنما يتفق مع الأهداف الأساسية للأمم المتحدة ، خاصة بعد أن صارت الجمعية العامة - في ذلك الوقت - بمثابة الفرع الرئيسي الذي يبحث ويناقش المسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدولى على وجه الاستمرار ، وذلك بالنظر الى الأوضاع التى حاقبت بمجلس الأمن وجعلته مشغول الحركة عاجزا عن التصرف .

ومن الملاحظ أن مجلس الأمن قد استلهم هذه التجربة واستخدم نظام قوات الطوارئ الدولية فى بعض الأزمات التى نشأت فيما بعد ، كإزمة الكونغو وقبرص والشرق الأوسط أثر حرب سنة ١٩٧٣ الأمر الذى يهمنا معه تقدير الدور الذى تقوم به تلك القوات فى ظل المنظمة .

(٣) تقييم الدور الذى تقوم به قوات الطوارئ

الدولية :

فى تقدير دلالة قوة الطوارئ الدولية .. والسدور الذى تقوم به فمن الأهمية بمكان أن نلاحظ صفاتها المتخصصة ، والقيود المتميزة التى تحدد وظيفتها ، فهى ليست جيشا دوليا قصد به أن يؤدى مهمته كأداة للأمن الجماعى بمحاربة قوى المعتدى ، ولكنها أداة للتنمية السلمية . ولقد كان إنشاءها عملا سياسيا لتسهيل الاتفاق على إعادة السلام الذى تمزق بين الشرق الأوسط ، ودورها الأداة هو دور الحارس الدولى للسلام وليس دور القهر والإكراه ولقد كان ابتداء نظام هذه القوات ، بمثابة إضافة بالغة الدلالة - بصفة دائمة - لوسائل المحافظة على السلام وإعادة الأمن الى نطاقه وقد استخدمت الأمم المتحدة هذه القوات - بعد نجاح تجربتها الأولى - فى كثير من الأزمات التى نشأت فيما بعد .

وإذا كانت مهمة هذه القوات هي الاشراف على قيام الأطراف المختلفة بتنفيذ قرارات الأمم المتحدة التي يفترض أن، الأطراف قبلوها سلفاً، لذلك فإن تواجدها واستمرارها في مهمتها على أراضي إحدى الدول الأطراف في النزاع، لا يتصور إلا أن يكون وفق إرادتها وليس كرها عنها هذا من جهة... ومن جهة أخرى إذا كان إنشاء هذه القوات يتم بقرار من مجلس الأمن، فيجب عدم الخلط بينها وبين قوة القمع المسلحة المنشوء عنها بالفصل السابع من الميثاق لعدة أسباب أهمها:-

(أ) أن قوة القمع التي ورد ذكرها في الفصل السابع من الميثاق... يقصد بها تكوين جيش حقيقي له أسلحته الجوية والبحرية والبحرية بينما قوة الطوارئ الدولية وإن كانت مشكلة من وحدات عسكرية من دول مختلفة إلا أنها في مجموعها تعتبر قوة ذات طبيعة شبة عسكرية، ولذلك فإنها تطلع بأسلحة دفاعية فقط لأستخدامها في حالة الدفاع عن النفس.

(ب) أن قوات القمع المنصوص عليها بالفصل السابع، المفروض فيها أن تكون قوات ذات طبيعة دائمة، بحيث تكون في أي وقت تحت تصرف مجلس الأمن وهذا يستفاد من نص المادة (٤٥) من الميثاق التي تقول: "يكون لدى الأعضاء وحدات جوية أهلية يمكن استخدامها فوراً لأعمال القمع الدولية المشتركة". فـ في حين أن قوات الطوارئ الدولية ذات طبيعة مؤقتة - يتم إنشاؤها كل مرة حسب الحاجة التي تدعو إلى ذلك، وتنتهي بانتهاء الغرض الذي أنشئت من أجله.

(ج) أن مجلس الأمن يستخدم قوات القمع في الحالات، التي ترفض فيها إحدى الدول أو تتحدى قرارات مجلس الأمن، ومن ثم فإن مهمتها هي "فرض تنفيذ تلك القرارات".... وبينما استخدام قوات الطوارئ الدولية يكون في الحالات التي تقبل

فيها الدول أطراف النزاع الدولي قرارات المجلس، ومن ثم تكون مهمة القوات في هذه الحالة هي " الاشراف على تنفيذ تلك القرارات " .

(د) وأخيرا فان قوات الردع المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق... المقروء أن يدخل في تشكيلها قوات تابعة للدول الخمس الكبرى ذات العضوية الدائمة في مجلس الأمن، على أن يضع مجلس الأمن بعضا عدة لجنة أركان الحرب المشكلة من رؤساء الأركان في تلك الدول الخطة اللازمة لاستخدام تلك القوات وقيادتها وتوجيهها بينما المتبمع بالنسبة لقوات الطوارئ الدولية أن يتم تشكيلها بقوات لا تشترك فيها الدول الخمس الكبرى، على أن تعمل تحت قيادة، الأمم المتحدة ممثلة في السكرتير العام وتحت سلطة مجلس الأمن ويهيئ السكرتير العام قائدًا ميدانيًا للقوة بموافقة مجلس الأمن . (١)

وهكذا يتبين لنا أن قوات الطوارئ الدولية تختلف جذريا عن قوة الردع العسكرية المنوه عنها بالفصل السابع .. وقد سبق أن أشرنا أن قوة الردع هذه لم يكتب لها الظهور على مسرح المنظمة الدولية حتى الآن .. بسبب الخلافات السياسية بين الدول الكبرى حول انشاء هذه القوة وحول تشكيلها بمفظة
دائمة .

(١) يلاحظ أن فرنسا - وهي إحدى الدول الخمس الكبرى - اشتركت في قوات الطوارئ الدولية التي أنشئت استنادا إلى قرار مجلس الأمن رقم ٤٢٥ لسنة ١٩٧٨ للمحافظة على الأمن في جنوب لبنان ومراقبة انسحاب إسرائيل من هذه المنطقة ويعتبر اشتراك فرنسا في تلك القوات استثناء لما جرى به العرف في تشكيل قوات الطوارئ الدولية .

وإذا كنا قد رأينا أن الجمعية العامة ، استندت في إنشاء قوة الطوارئ الدولية الى قرار الاتحاد من أجل السلم ، فقد يشور تساؤل من الأساس القانوني الذي يستند اليه مجلس الأمن في إنشاء تلك القوات .

هل يمكن القول أن المجلس يستند الى السلطات المخولة له بموجب الفصل السابع من الميثاق ، خاصة المادة (٤٠) من الميثاق التي تنص على دعوة المتنازعين للأخذ بما يراه المجلس ضروريا أو مستحسنا من تدابير مؤقتة لا تغفل بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمراكزهم ؟

أم أن المجلس يستند في ذلك الى نص المادة (٢٤) التي بموجبها تعهد المنظمة الى المجلس بالتبعات الرئيسية في أمر حفظ السلم والأمن الدولي ، وأن يكون ناشئا منها في قيامه بواجباته التي تفرضا عليه هذه التبعات ؟

إذا قلنا أن المجلس يستند الى نص المادة (٤٠) ، لكان معنى ذلك الربط بين إنشاء هذه القوات واحتمالات العتساب المنصوص عليها في المادتين (٤١) ، (٤٣) ، وهذا أمر مشكوك فيه على الأقل بالنسبة لما تم حتى الآن من التزامات دولية .

أما إذا قلنا أن المجلس يستند في ذلك الى نص المادة ٢٤ ، أصبح الأمر أقرب الى الصواب - في رأينا - خاصة اذا أخذنا في الاعتبار طبيعة هذه القوات والدور الذي تقوم به .

وسواء كان قرار إنشاء هذه القوات يستند الى نص المادة ٤٠ ، أو نص المادة (٢٤) فإن الأمر المؤكد أن اللجوء الى قوات الطوارئ الدولية في الأزمات الدولية ، تحت قيادة المكرتين العام الأمم المتحدة ، أصبح يمثل اتجاها

أخذاً في السنوات الأخيرة وهذا الاتجاه يعمل على تنجيع وفتح
السكرتير العام للأمم المتحدة لياخذ دوراً منظماً في حل
مشاكل المجتمع الدولي بوصفه أكبر سياس وديبلوماسي دولي (١)

سلطات الجمعية العامة في المحافظة على السلم

والأمن الدولي :

على ضوء الحد الفاصل بين اختصاص كل من مجلس الأمن
والجمعية العامة في مسائل المحافظة على السلم والأمن الدولي
فقد أوضحنا دور مجلس الأمن في هذا العدد وعرضا أنه بمثابة
الجهاز الرئيسي صاحب الاختصاص الأعلى لتطبيق المناهج التي
تتبعها الميثاق في هذا الشأن... وعلى ذلك فإن دور الجمعية
العامة، في معالجة المنازعات الدولية، قد تحدد في الميثاق
على النحو التالي :

١ - للجمعية العامة سلطة مناقشة أي مسألة تكون لها
سلطة بحفظ السلم والأمن الدولي، ولها أن تقدم توصياتها بهذا
المسائل للدولة أو الدول صاحبة الشأن أو المجلس أو كليهما
معاً (٢) إلا أن هذه السلطة يرد عليها قيدان - كما سيقت أن،
أشرنا - وهما :

القيد الأول : وهو القيد الذي يمنح الجمعية من اصدار
توصيات الى الدول، أو الى مجلس الأمن، إذا كان الأمر يتعلق
بنزاع معروض فعلاً على مجلس الأمن (٣).

(١) راجع : كلود " النظام الدولي والسلام العالمي - المرجع
السابق ص ٦١٥.

(٢) راجع. نص المادة. العاشرة من ميثاق الأمم المتحدة.

(٣) تنص المادة (١٢) من ميثاق الأمم بحدود نزاع أو
موقف ما الوظائف التي رسمت في الميثاق، فليس للجمعية العامة
أن تقدم أية توصية في شأن هذا النزاع أو الموقف إلا إذا طلب
ذلك منها مجلس الأمن .

القيد الثانى : وهو القيد الذى يحتم على الجمعية العامة أن تحيل المسألة قبل بحثها أو بعده الى مجلس الأمن .
إذا كان من الضروري فيها القيام بعمل ما .

غير أنه بالنسبة للقيد الأخير ، فإن الميثاق لم يفسح تفسيراً لكلمة عمل Action كما لم تتضمن أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو بيان المقصود منها ، وإزاء ذلك فقد اختلف الشراح فى معناها .. فذهب البعض الى تفسير هذه العبارة على أنها تعنى إجراءات القمع المنصوص عليها فى الفصل السابع من الميثاق ويدخل ضمنها سلطة سلطة التحقيق ... فى حين ذهب البعض الآخر الى القول بأن المقصود منها هو كل إجراء يستطيع مجلس الأمن القيام به طبقاً للفصول الخامس والسادس والسابع والثامن من ميثاق الأمم المتحدة ، بينما ذهب ممثل إنجلترا فى الجمعية العامة الى القول بأن المقصود بذلك هو توقيع الجزاءات العسكرية والاقتصادية وكل عمل جماعى آخر ، وأيضاً إجراءات التحقيق ، وتقرير أو تحديد وجود عمل عدوانى . وهناك رأى أخير يذهب الى أن تلك العبارة تنصرف الى الإجراءات الخاصة بالمحافظة على السلم والأمن الدوليين فقط - أى العمل الذى يدخل فى نطاق الأمن الجماعى - لأن الميثاق يحتفظ بهذا الإجراء لمجلس الأمن ويخرجه من دائرة سلطة التوصية التى تملكها الجمعية العامة ، مع عدم الاخلال بها للجمعية من اختصاص عام فى المناقشة والدراسة (١)

٢ - وعلى أى حال فمع مراعاة القيدين المذكورين فى الفقرة السابقة فالجمعية العامة لها أن توصى باتخاذ التدابير لتسوية أى موقف - مهما يكن منشأه - تسوية سلمية متى رأت أن هذا الموقف قد يضر بالرفاهية العامة أو يعكر صفو العلاقات الودية بين الأمم ويدخل فى ذلك ... المواقف الناشئة عن انتهاك أحكام

٢ - يخطر الأيمن العام - بموافقة مجلس الأمن - الجمعية العامة فى كل دور من أدوار انعقادها بكل المسائل المتعلقة بحفظ السلم الأمن الدولى التى تكون محل نظر مجلس الأمن ، كذلك يخطرهم أعضاء الأمم إذا لم تكن الجمعية العامة فى دور انعقادها بفرغ مجلس الأمن من نظر تلك المسائل وذلك بمجرد انتهائه منها .
(١) راجع فى تفصيل هذه الآراء : د. عبد العزيز سرحان =

الميثاق الموضحة لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها (١).

٣ - كما أن للجمعية العامة أن تسترعى نظر مجلس الأمن إلى الأحوال التي يحتمل أن يتعرض السلم والأمن الدوليين للخطر (المادة ١١ / ٣) .

والواقع أن دور الجمعية العامة في مسائل حفظ السلم والأمن الدولى - على النحو السابق إيفاحه - ينحصر في تقديم التوصيات التي ليس لها القوة الإلزامية . بل هي مجرد توجيه أو وساطة لاتلزم الدول بتنفيذها .

التوسع في سلطات الجمعية العامة :

نظر لأن الميثاق - في توزيعه للاختصاصات بين الجمعية العامة ومجلس الأمن - أقتصر على اعطاء الجمعية العامة الحق في أن تنظر وتناقش وتقوم بالدراسات ، وتصدر التوصيات للمحافظة على السلم والأمن الدولى ... دون أن يخولها السلطة اللازمة لفرض هذه التوصيات . فقد بدأ الاتجاه - في التطويق العالمى - إلى التوسع في سلطات الجمعية العامة في هذا الصدد ، خاصة بعد أن أثبت مجلس الأمن مجزءه عن تأدية وظائفه في كثير من الحالات بسبب استعمال حق الفيتو في نقض قراراته . وقد اتخذ التوسع عدة مظاهر أهمها .

١ - إنشاء الجمعية المعزى :

جاء إنشاء هذه الجمعية بعد أن فشل مجلس الأمن في حل مسألة اليونان سنة ١٩٤٧ فتقدمت الولايات المتحدة في ٢٧ .

« المرجع السابق ص ١٢٨ .

(١) راجع المادة (١٤) من الميثاق .

سبتمبر سنة ١٩٤٧ باقتراح مؤداه انشاء لجنة دائمة يعهدها اليها. بمناقشة مشاكل السلام فيما بين دورى انعقاد الجمعية العامة الثانى والثالث .

وبعد مناقشة هذا الاقتراح ،قررت الجمعية العامة فى ١٣ نوفمبر سنة ١٩٤٧ الأخذ به وأنشأت ما يسمى " بالجمعية المجرى " وهى هيئة منبثقة من الجمعية العامة تقوم بدراسة واعداد تقرير من كل نزاع أو موقف يمكن دراجه فى جدول أعمال الجمعية العامة ولها الحق فى اجراء التحقيق وتشكيل لجان التحقيق فى حدود وظائفها وبالقدر الذى تراه ضروريا ومفيدا ويمثل فى تلك الجمعية المجرى " كل عضو بالجمعية العامة وتصدر قراراتها فى مسائل التحقيق بأغلبية الثلثين . ولها الحق فى دعوة الجمعية العامة فيما بين دور الانعقاد الثانى والثالث للجمعية العامة فقط ،غير أن نشاطها أمتد فى سنة ١٩٤٨ لسنة أخرى ،ثم صدر قرار من الجمعية العامة فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٤٨ باعطائها صفة الهيئة الدائمة .

وقد تعرض انشاء هذه الجمعية المجرى " لنقد شديد ، حيث نظر اليها على أن اختصاصاتها تراحم اختصاصات مجلس الأمن ، كما أن البعض أعتبر قيامها يستند الى قرار غير قانونى :

ومسيرة لهذا النقد ، أعلن كل من الاتحاد السوفيتى وروسيا البيضاء واورانيا وبولونيا وتشيكوسلافيا ويوجوسلافيا أنهم لن يشتركوا فى أعمال هذه الجمعية المجرى .

ومهما يكن من أمر هذه الجمعية ،ومدى شرعيتها،وما أشير نحوه من مناقشات فانها تعتبر أحد المظاهر الأساسية للتوسع فى السلطات السياسية للجمعية العامة .

٢ - قرار الاتحاد من أجل العلم :-

أصدرت الجمعية العامة هذا القرار في ٢ نوفمبر سنة ١٩٥٠ وأطلقت عليه " قرار الاتحاد من أجل السلام " (١).

وكان ذلك على أثر عجز مجلس الأمن عن الاستمرار فبسي عمليات كوريا

بسبب استعمال المندوب السوفيتي لحق الاعتراض

(٢)

وقد جاء هذا القرار متضمنا النقاط الآتية :

(أ) في حالة تهديد السلم أو الاخلال به أو وقوع عمل من أعمال العدوان ،وعجز مجلس الأمن عن مواجهته بسبب تضارب آراء الدول الكبرى ،وعدم اجضاعهم على اجراء معين - فانسه يمكن في هذه الحالة مرفى المسألة فوراً على الجمعية العامة لمناقشتها واعدار التوصيات اللازمة للدول الاعضاء لاتخاذ تدابير قمع جماعية .

(ب) توصية الدول الاعضاء بالاختفاظ بعدد مدرب ومنظم من القوات المسلحة يمكن استخدامها وقت الحاجة وفقا للنظم الدستورية لتلك الدول .

(١) أنظر : قرار الجمعية العامة رقم ٣٧٧ (١)
وراجع نص القرار في :

(٢) راجع كل من : د. حافظ حاتم - المرجع السابق

ص ١٥٢. د. عبد العزيز سرحان - المرجع السابق ص ١٣١ ، د .
عاشة راتب : المنظمات الدولية ، سنة ١٩٦٤ ص ١٢٢ - ١٢٣ .

(ج) إنشاء لجنة للإجراءات الجماعية تختص باتخاذ التدابير اللازمة للمحافظة على السلم والأمن الدولى ، ومنها اتخاذ الإجراءات العسكرية بدلا من لجنة أركان الحرب التابعة لمجلس الأمن .. وإنشاء لجنة أخرى لمراقبة السلم الدولى ، مهمتها رقابة المواقف والمنازعات فى المناطق المضطربة التى تتهدد السلم أو الأمن الدولى .

(د) السماح بدعوة الجمعية العامة لدورة استثنائية مستعجلة تعقد خلال ٢٤ ساعة للنظر فى تطبيق القرار ، وتتم الدعوة فى هذه الحالة بناء على طلب ٩ أعضاء من مجلس الأمن أو بناء على طلب من أغلبية أعضاء الأمم المتحدة .

ولا جدال أن هذا القرار يعتبر من أهم الوثائق التى وسعت من اختصاص وسلطات الجمعية العامة فى ميدان المحافظة على السلم والأمن الدولى ، وإن كان الاتحاد السوفيتى قد امتنع عنه منذ البداية ، وأيده فى ذلك عدد كبير من الفقهاء للأسباب الآتية : (١)

(أ) أنه جاء مخالفا لنص المادة ١١ من الميثاق التى توجب على الجمعية العامة أن تحيل إلى مجلس الأمن كل المسائل التى تتطلب القيام بعمل ما سواه قبل بحثها أو بعده .

(ب) أنه جاء مخالفا للأعمال التحفيرية للميثاق والتى لم تقبل فيها الدول الكبرى التنازل عن قاعدته . الإجماع الإشرط الاحتفاظ بحق الصيتو .. وهذا الحق لا يجوز تعديله إلا بموافقة الدول الكبرى جميعها .

(١) راجع بخصوص ملايات صدور هذا القرار : كلود : النظام الدولى والى السلام العالمى - المرجع السابق - ص ٢٤٦ وما بعدهما .

(ج) أنه جاء مخالفاً للفصل السابع من الميثاق والذي يعطى مجلس الأمن وحده سلطة تقرير وجود تهديد للسلم أو الإخلال به .

غير أن الاتحاد السوفيتي عاد وبارك هذا القرار باعتباره وسيلة جديّة للحد من سيطرة المعسكر الغربي على سياسة المنظمة وخاصة بعد التحول الذي بدأ يطرأ على ميزان التصويت في الجمعية العامة في أعقاب نشأة مجموعة الدولتين الآسيوية ودول عدم الانحياز السامية إلى صون السلم والأمن الدوليين مما قلل من مخاوف الاتحاد السوفيتي.

وقد تم تطبيق الاتحاد من أجل السلم في أزمة كوريا وأزمة المجر وأزمة السويس وأزمة لبنان وأزمة الكونجو

تقدير دور الأمم المتحدة في التصدي للمنازعات الدولية :

أوفضنا في مقدمة هذا المبحث مناهج تحقيق السلم والأمن الدولي في ميثاق الأمم المتحدة وتعرفنا بالدراسة إلى منهج تصوية المنازعات بالطرق السلمية ونظام الأمن الجماعي وعرفنا دور كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في تطبيق هذين المنهجين وقد بان لنا من الدراسة أن الميثاق وضع حداً فاصلاً بين اختصاصات وسلطات كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن في هذا العدد غير أنه إزاء عجز مجلس الأمن عن القيام بتهتماته ، نتيجة انقسام الدول ذات المراكز الدائمة إلى قسمين متعارضين فقد بدأ الاتجاه يميل - في التطبيق العملي إلى توسيع اختصاصات وسلطات الجمعية العامة سواء عن طريق إنشاء " الجمعية الصغيرة " أو عن طريق قرار " الاتحاد من أجل السلم سنة ١٩٥٠ " .

ومما يلفت النظر ، أن سجل الأمم المتحدة في معالجة المشاكل الدولية ، يدل دلالة قاطعة على أن النجاح أو الفشل في حل تلك المشاكل ، إنما يتوقف على العديد من العوامل أهمها :

١ - مدى التفاهم القائم بين الدول الكبرى بمسدد المشكلة المعروفة ومدى علاقة تلك الدول باطراف النزاع .. وقد ثبت نجاح الأمم المتحدة في حل المشاكل التي وقعت أزماءها - الدول الكبرى - موقف الحياد - مبدية استعدادها للتفاهم من أجل الوصول الى حل تلك المشكلة .

٢ - مدى مساى المشكلة بالمصالح الحيوية للسودول الكبرى أو الدول المتنازعة .. وقد ثبت أنه كلما كانت المشكلة تمس مصالح تحري عليها تلك الدول ، كلما كان حل النزاع معها .. والعكس صحيح .

وتظهر لنا تلك الملاحظة جلية ، اذا استعرضنا أهم المشاكل الدولية التي تصدت لها المنظمة الدولية وهي مشكلة الشرق الأوسط .

مشكلة الشرق الأوسط

الواقع أن قضية فلسطين تعتبر نموذجاً للمشاكل المستعصية الحل داخل منظمة الأمم المتحدة ولا أدل على ذلك من أنه منذ صدور قرار التقسيم في سنة ١٩٤٧ ، والمشكلة يتم ادرجها في جدول أعمال الجمعية العامة حتى يومنا هذا وقد ظل ادراج هذه القضية في جدول أعمال الأمم المتحدة باعتبارها قضية سياسية على أن تم تحويلها الى قضية انسانية سنة ١٩٥٢ أي أن الأمم المتحدة بدأت تنظر الى هذه القضية على أنها مشكلة لاجئين منذ سنة ١٩٥٣ ، واستمر هذا الوضع حتى قامت

حرب ١٩٦٧ .. وبقيام هذه الحرب دخلت القبة مرحلة جديدة فسي نطابق ما يسمى " مشكلة الشرق الأوسط " .

وقد كنا نود أن نعرض للمراحل المختلفة التي مرت بها هذه المشكلة داخل الأمم المتحدة ، لولا أن المقام لا يتسع هنا لمثل هذا العرض ، ومن ثم فإننا نكتفي بعرض سريع للدور الذي قامت به الأمم المتحدة في هذه المشكلة منذ عدوان ٥ يونيو سنة ١٩٦٧ الى الآن .

دور الأمم المتحدة ازاء عدوان اسرائيل سنة ١٩٦٧ على الدول العربية :

ترتب على العدوان الذي شنته اسرائيل على السدود العربية صباحة يوم ٥ يونيو سنة ١٩٦٧ ، وقوع سيناء وهضبة الجولان السورية والضفة الغربية للأردن تحت الاحتلال الاسرائيلي .. وقد تم عرض المشكلة على الجمعية العامة للأمم المتحدة في دور انعقاد غير عادي ، الا أنها لم تتمكن من اتخاذ قرار بادانته العدوان الاسرائيلي على الأراضي العربية .. وظلت المشكلة تتأرجح بين مجلس الأمن والجمعية العامة الى أن تمكن مجلس الأمن بتاريخ ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٦٧ من اصدار القرار رقم ٢٤٢ ، لسنة ١٩٦٧ .. ويتضمن هذا القرار مطالبة اسرائيل بالانسحاب من الأراضي العربية المحتلة وايضا مبعوث الى المنطقة لبحث وسائل تنفيذ الأسس التي وضعها القرار لحل النزاع وينص القرار على ما يأتي :-

" ان مجلس الأمن :

اذ يعبر من قلقه المتواصل للموقف الخطير في الشرق الأوسط ، واذ يؤكد عدم مشروعية الاستيلاء على الأراضي عن طريق

الحرب، والحاجة الى سلام عادل ودائم تستطيع أن تعيش فيه كل دولة في المنطقة، واذ يؤكد أن جميع الدول الأعضاء عندها قبلت ميثاق الأمم المتحدة قد التزمت بالتصرف وفقا للمادة الثانية من الميثاق .

١ - يعلن أن تطبيق مبادئ الميثاق يتطلب اقامة سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط وهذا يقتضى تطبيق المبادئ الآتين :-

(أ) انسحاب القوات الاسرائيلية من الأراضي التي احتلتها في النزاع الأخير .

(ب) أن تنتهى حالة الحرب . مع الاحترام والاعتراف بالسيادة الإقليمية والاستقلال السياسى لكل دولة في المنطقة وحلها في أن تعيش في سلام في نطاق حدود آمنة ومعترف بها متحررة من أعمال القوة والتهديد بها .

٢ - ويؤكد المجلس الحاجة الى :

(أ) ضمان حرية الملاحة الى الممرات المائية الدولية في المنطقة .

(ب) تحقيق تسوية عاجلة لمشكلة اللاجئين .

(ج) ضمان حدود كل دولة في المنطقة واستقلالها السياسي عن طريق اجراءات من بينها مناطق منزوعة السلاح .

٣ - يطلب من الأمين العام أن يعين ممثلاً خاصاً للشرق الأوسط لأقامة اتصالات مع الدول المعنية بهدف المساعدة في الجهود للوصول الى تسوية سلمية ومقبولة على أساس النصوص والمبادئ الواردة في هذا القرار .

٤ - يطلب من الأمين العام أن يبلغ المجلس بمدى تقدم جهود المبعوث الخاص في أقرب وقت ممكن ."

وقد يبادر الأمين العام - استناداً الى هذا القرار - بتعيين الدكتور جونار يارنج سفير السويد في موسكو ممثلاً خاصاً له للقيام بالاتصالات مع الدول المعنية تمهيداً لتنفيذ ما جاء بقرار مجلس الأمن (١)

وقام ممثل الأمين العام بإجراء اتصالات متعددة في كل من لبنان والأردن ومصر وإسرائيل ،أما سوريا فقد أعلنت أنها ترفض القرار كما ترفض التعاون مع ممثل الأمين العام بينما أعلنت مصر أنها سوف تتعاون مع السفير يارنج ولكنها ترى أن القرار خاطئ ثم أعلنت أن القرار غير كاف ... وأخيراً أعلنت هي والأردن أنها تقبل هذا القرار وتقبل تنفيذه .

أما إسرائيل فلم تصرح لاقبول القرار ،ولا بقبول تنفيذه بل ذهبت الى تفسير القرار تفسيراً يتواءم مع أهدافها مستغلة في ذلك ما يشوب بعض نصوصه من لبس وغموض فعملت على تجزئته وعدم الربط بين بنوده . اتخذ ماتراه صالحاً لها وطرح ماهداه ،متجاهلة في ذلك ما عهد اليه اللورد كارادون - مندوب بريطانيا في مجلس الأمن آنذاك - ووافق مسودة القرار

(١) راجع شيء من التفصيل مؤلف الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان " مشكلة الشرق الأوسط " دار النهضة العربية سنة ١٩٧١ ، ص ١٣٣ وما بعدها .

باعتبار القرار وحدة واحدة. متوازن الأجزاء لا يتحمل التجربة

ولاء موقف اسرائيل المفروض في تفسير هذا القرار ،
وعدم تعاونها مع السفير جونار يارنج .. فقد وملت مهمة الأمين
العام الى طريق مسدود... وفشلت جهوده في التكريب بين أطراف
النزاع... وفي الاجتماع الذي عقده مجلس الأمن في ١١ يونية ١٩٧٣
لاستئناف المناقشات في مشكلة الشرق الأوسط .. أوضحت الدول
العربية أن العبارة التي تنص على الانسحاب - والتي وردت في
قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ لسنة ١٩٦٧ - لاتعني أقل من الانسحاب من
جميع الأراضي المحتلة خاصة وأن المجلس قد أكد في نفس هذا القرار
معارفته للاستيلاء على الأراضي بالقوة .. كما أن ترجمة نفس
العبارة باللغات الفرنسية ،الاسبانية والروبية - وهي لغات
رسمية في الأمم المتحدة - تعني بشكل محدد " الانسحاب من جميع
الأراضي " ... أما اسرائيل فقد فسرت هذه العبارة بأنها لاتلزم
بالانسحاب من كل الأراضي المحتلة استنادا الى أن المستط
Territories الوارد في تملك الفقرة بدون حرف تعريف أي
أنه " فكرة "

وقد وجه وزير الخارجية المصرية - في هذه الجلسة -
أسئلة محددة الى كل من المجلس ،والأمين العام كورت فالدهايم
ومظنه الخاص جونار يارنج ،وطالب ان تكون الاجابة على تلك
الأسئلة أمام المجلس لارتباطها بمسألة تفسير قرار مجلس الأمن
رقم ٢٤٢ وقد جاءت هذه الأسئلة على النحو التالي :-

- هل يعني مبدأ عدم ضم الأراضي من طريق الحرب أنه
لايمكن أن تضم الأراضي على الاطلاق بهذه الوسيلة ؟ أم يعني أن
ضم أجزاء صغيرة مثلا من الأرض مسموح به ولكن غير مسموح بضم
أجزاء كبيرة من الأراضي ؟

- هل ينطبق مبدأ «الأراضي التي يتمسك بها»
ويُدافع عنه كل شخص هنا بما في ذلك الولايات المتحدة التي
ترد رؤسائها الخمسة الآخرين هذا المبدأ. لجميع الدول فبسي
الشرق الأوسط، هل ينطبق هذا المبدأ على جميع الدول، أم ينطبق
عليها جميعاً ماعداً الدول العربية ؟

- هل ينطبق مبدأ حق تقرير المصير الذي يعترف به
جميع الدول الأعضاء بالأمم المتحدة بما في ذلك الاسرائيليون ،
هل ينطبق أيضا بالنسبة لمقات الألوف بل والملايين من عرب
فلسطين ، أم أنه ينطبق بالنسبة للجميع فيما عدا الفلسطينيين ،

وقد أظهرت المناقشات التي دارت في المجلس من اتجاه
أغلب الدول للأخذ بالتفسير العربي للقرار ٢٤٢ وتأييد المطالب
العربية التي تدعو الى انسحاب اسراخيل من الأراضي العربية
المحتلة والاعتراف بحقوق الشعب الفلسطيني . غير أن الأمر لم
يخرج عن حدود هذا التأييد ورجعت المناقشات للنصف الثاني من
يوليو .

وقد بدأت المرحلة الثانية من مناقشات مجلس الأمن في
في ٢٠ يوليو ١٩٧٣ وقد استمرت حتى ٢٦ يوليو . وبأدركت مجموعة
دول عدم الانحياز وهي : غنيا والهند وأندونيسيا وكينيا وبيرو
وبنما والسودان ويوغلافيا - بتقديم مشروع قرار للمجلس على
بموالفة ١٣ دولة ولم تشترك الصين في التصويت (١) -

(١) كان مشروع هذا القرار ينص على الآتي :-
أن مجلس الأمن وقد درس بصورة شاملة الموقف في الشرق
الأوسط بعد أن استمع الى بيانات الوفود والأعضاء واذ يؤكد
مسؤوليته في حفظ وإقرار السلام والأمن الدوليين ، واذ يؤكد أن
الحقوق المشروعة لشعب فلسطين يجب حمايتها وتأمينها ، وبعبء
أن أحيط علماً بتقرير السكرتير العام للأمم المتحدة بأنه :

أن الولايات المتحدة استخدمت في شأنه الفيتو بحجة أنـــه يتعرض بالتغيير والتوازن الدقيق الذي يمثلته قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢، كما أنه في تقدير الولايات المتحدة أن هذا المشروع لن يسهم في خلق الجو المناسب لتحقيق التسوية السلمية التي ينص عليها القرار المذكور .

وهكذا لم تسفر اجتماعات مجلس الأمن عن أي نتيجة يمكن أن تحلّق تقدما في تسوية المشكلة وذلك بسبب الموقف الذي اتخذته أمريكا .

لور الأمم المتحدة أن ١٠ حرب سنة ١٩٧٣ :

لم يكن هناك بد - بعد أن فشلت الأمم المتحدة في تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ وبعد أن سدّت السبل أمام حل المشكلة حلا سلميا - إلا أن تلجأ كل من مصر وسوريا إلى الحرب التحريرية كوسيلة لتحرير الأراضي المحتلة... فقامت حرب ٦

١- يعرب من أسفه العميق لعدم استطاعة السكرتير العام أو مبعوثه الخاص أن يبلغ المجلس بأي تقدم يذكر فيما يتعلق بجهود تنفيذ قرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢، وأنه بعد ست سنوات لم يتسن اقرار "المبادئ ودائم في الشرق الأوسط .

٢- يعرب من أسفه الشديد لاستمرار احتلال إسرائيل للأراضي نتيجة النزاع عام ١٩٦٧ مما يتعارض مع مبادئ الميثاق .

٣- يعرب من قلقه الشديد إزاء عدم تعاون إسرائيل مع الممثل الخاص للسكرتير العام، ويعرب عن ممانته لمبادرات الممثل الخاص والمشار إليها في مذكرته بتاريخ ٨ فبراير سنة ١٩٧١ .

٣- يعرب عن ايمانه بأن الحل السلمي العادل لقضية الشرق الأوسط لا يمكن تحقيقه إلا على أساس احترام سيادة الإقليمية والوطنية واحترام حقوق جميع ألأول في المنطقة والحقوق والأمال المشروعة للشعب الفلسطيني .

أكتوبر سنة ١٩٧٢، ونجحت القوات المصرية في عبور قناة السويس إلى سيناء المحتلة وتدمير خط بارليف الاسرائيلي، كما نجحت القوات السورية في استعادة جزء من هضبة الجولان السورية المحتلة، ومرة أخرى وجدت الأمم المتحدة نفسها في مواجهة موقف من تلك المواقف التي تهدد السلام والامستقـلـانـدولـيـهـن، فدعت الولايات المتحدة مجلس الأمن للانعقاد بوصفها أحد الأعضاء الدائمين بها، واستعرت الاشتباكات العسكرية قاطبة في الوقت الذي كانت تدور فيه المناقشات في مجلس الأمن. وقد تمكن المجلس من اصدار القرار رقم ٢٣٨ لسنة ١٩٧٣ بتاريخ ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٧٣ بوقف اطلاق النار ببناء على مشروع مقدم من الاتحاد السوفيتي والولايات الأمريكية، وكانت اسرائيل قد تمكنت من استعادة جزء من الاراضي العربية المحررة، ومن فتح ثغرة نفذت منها قواتها إلى غرب قناة السويس.

وقد تضمن القرار ٢٣٨ ثلاثة أسس لحل النزاع هي :-

١ - دعوة الأطراف المتنازعة إلى وقف اطلاق النار وانهاء كل نشاط عسكري فوراً .

٢ - التنفيذ الفوري لقرار مجلس الأمن رقم ٢٤٢ بجميع أجزائه .

٣ - البدء فوراً ومع وقف اطلاق النار، في مفاوضات بين الأطراف المعنية، تحت اشراف مناسب، بهدف تحقيق سلام عادل ودائم في الشرق الأوسط .

٥ - يعلن أنه لا يجوز ادخال تعديلات في الأراضي المحتلة يمكن أن تعرقل الحل السلمي النهائي أو تؤثر على حقوق السياسية والحقوق الأساسية الأخرى الأهلى هذه الأراضي .

٦ - يطلب من السكرتير العام وممثله الخاص يستأنفا وبواسلا جهودهما الرامية إلى حل عادل وسلمي لقضية الشرق الأوسط.

٧ - يقرر تقديم كامل التأييد للسكرتير العام وممثله للقيام بمهمتها .

٨ - يقرر عقد اجتماع عاجل في حالة الضرورة، كما يقرر ابقاء متابعته للمعالجة .

ولم تمثل إسرائيل لقرار مجلس الأمن المشار اليه .. بل ظلت في عملياتها العسكرية بهدف احتلال أجزاء أخرى من الأراضي العربية ٠٠ الأمر الذي تطلب إصدار قرار آخر من مجلس الأمن برقم ٣٣٩ بتاريخ ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٧٣ ونصه كالآتي :-

" ان مجلس الأمن اذ يشير الى قراره رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٧٣ الصادر بتاريخ ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٧٣ .

١ - يؤكد قراره بشأن الوقف الفوري لجميع أنواع ، اطلاق النار وكل الأعمال العسكرية ، ويدعو بالحاج الى اعادة قوات الجانبين الى المراكز التي كانت تحتلها لحظة سريان وقف اطلاق النار .

٢ - يطلب الى السكرتير العام ، اتخاذ التدابير لارسال مراقبي الأمم المتحدة فوراً للإشراف على مرابطة وقف اطلاق النار بين قوات إسرائيل وجمهورية مصر العربية مستخدماً لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة . الموجودين الآن في الشبرق الأوسط ، وأولهم الأفراد الموجودون في القاهرة .

ولما لم تمثل إسرائيل للقرارين ٣٣٨ و٣٣٩ المشار اليه واستمرت في عملياتها العسكرية ، فقد طلبت الحكومة المصرية عقد جلسة عاجلة للمجلس في ٢٤ أكتوبر ١٩٧٣ لكي يقوم المجلس بمواجهة مسؤولياته والتأكد من احترام الدول الأعضاء لقراراته ٠٠ واجتمع المجلس وأصدر القرار رقم ٣٤٠ ، في ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٧٣ يؤكد فيه ضرورة الوقف الفوري لكافة العمليات العسكرية ومودة الأطراف المتحاربة الى الخطوط التي كانت عليها في ٢٢ أكتوبر ٠٠ وفي ذات الوقت قرر المجلس تشكيل قوات طوارئ دولية تعمل تحت سيطرته على أن تتألف تلك القوات من القوات العسكرية للدول أعضاء الأمم المتحدة .

باستثناء الدول الدائمة في مجلس الأمن و... وأوكل المجلس الى تلك القوات مهمة المحافظة على وقف اطلاق النار ومنع تجدد الاشتباكات (١).

وفي ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٧٣ وافق مجلس الأمن على التقرير المتقدم من السكرتير العام بشأن تشكيل قوة الطوارئ الدولية من ستة آلاف رجل ولمدة ستة أشهر قابلة للتجديد .

الوفع القانوني لقوة الطوارئ الدولية المنشأة بعد

حرب أكتوبر ١٩٧٣ .

أوضحنا أن مجلس الأمن طلب من السكرتير العام بموجب قراره رقم ٢٢٩ أن يتخذ التدابير اللازمة لارسال مراقبي الأمم المتحدة فوراً للإشراف على مراعاة وقف اطلاق النار بين قسوات اسرائيل وجمهورية مصر العربية مستخدماً لهذا الغرض أفراد الأمم المتحدة الموجودين في الشرق الأوسط ، وأولهم الموجودون بالقاهرة . كما نص القرار رقم ٢٤٠ على زيادة عدد المراقبين من ناحية ، وعلى تشكيل قوة طوارئ من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة .

(١) جاء نص القرار رقم ٢٤٠ في ٢٥ أكتوبر ١٩٧٣ على النحو الآتي :
" أن مجلس الأمن ، إذ يشير الى قراره رقم ٢٢٨ الصادر في ٢١ أكتوبر ١٩٧٣ ، ورقم ٢٢٩ الصادر في ٢٣ أكتوبر ١٩٧٣ ،
وإذ يلاحظ بأسف أنباء الانتهاكات الجديدة لوقف اطلاق النار مما يعد مخالفاً للقرارين ٢٢٨ ، ٢٢٩ ،
كما يلاحظ بقلق - اعتماداً على تقرير السكرتير العام -
أن مراقبي الأمم المتحدة لم يتمكنوا من الانتقال الى جانبى وقف اطلاق النار .

أولاً : يطالب السكرتير العام باتخاذ اجراء فوري بزيادة عدد مراقبي الأمم المتحدة في الجانبين . يقرر تشكيل قسوة طوارئ من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باستثناء الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن ، وذلك على الفور ، وتحت سلطة مجلس الأمن وتفويض السكرتير العام سلطة ايضاها على الفور في المنطقة .

باستثناء الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن - وذلك على الفور
وتحت سلطة مجلس الأمن، مع تفويض السكرتير العام سلطة إيفانها
على الفور إلى المنطقة وبناء على هذين القرارين أعد السكرتير
العام تقريراً عن النظام القانوني لهذه القوات، وتم اعتماد
هذا التقرير بموجب قرار المجلس رقم ٢٤١ ويتلخص هذا النظام
في الآتي :-

أولاً : مهمة قوة الطوارئ :

١ - مراقبة تنفيذ الفقرة الأولى من القرار رقم ٢٤٠
بخصوص الإشراف على وقف إطلاق النار الفوري والكامل، ومساعدة
الأطراف إلى مواقعها التي كانت عليها في الساعة الرابعة
والدقيقة الخمسين يوم ٢٢ أكتوبر ١٩٧٣.

٢ - بذل أقصى الجهود للحيلولة دون تجديد القتال
والتعاون مع العليب الأحمر الدولي في مباشرة مهمة الإنسانية
في المنطقة .

٣ - التعاون في انجاز تلك المهام مع مراقبي الأمم
المتحدة العسكريين لمراقبة الهدنة في فلسطين.

ثانياً : تمويل القوات :-

ينص قرار مجلس الأمن على اعتبار نفقات القوات جزءاً
من نفقات المنظمة يتحملها الأعضاء وفقاً للفقرة ٢ من المادة ١٧

ثانياً : يطالب بالالتزام التام بوقف تام وفوري لإطلاق النار،
وبانسحاب الأطراف إلى المواقع التي كانت تحتلها في الساعة
الرابعة والدقيقة الخمسين بتوقيت جرينتش .

ثالثاً : يطالب السكرتير العام أن يقدم بصورة
عاجلة تقريراً إلى المجلس بتطبيق هذا القرار والقراريين
رقم ٣٣٨، ٣٣٩ لسنة ١٩٧٣ .

من الميثاق (١)

ثالثا : المادة. المعدلة. لعمل القوة

تحدد مدة تواجد القوة في المنطقة بستة شهور ، على أنه يجوز لمجلس الأمن أن يمد هذه الفترة مدة أخرى ، إذا تطلب الأمر ذلك .

رابعا : الغلظة بين القوة وبين الأمم المتحدة. والدول

المعنية :

١ - تشكل القوة من عدد من الوحدات العسكرية مقدمة من دول مختارة بناء على طلب السكرتير العام ويتم الاختيار بالتشاور فيما بين مجلس الأمن والأطراف المعنية مع الأخذ في الاعتبار مبدأ التمثيل الجغرافي المتساوي المسلم به ومسح استبعاد الاستعانة بوحدة عسكرية تابعة للدول الخمس الكبرى (٢)

٢ - تعمل القوة تحت أمر الأمم المتحدة وتحت رئاسة الأمين العام ، ويعين الأمين العام قائدا عاما لها بموافقة مجلس الأمن ويكون هذا القائد مسؤولا أمامه .

٣ - تتمتع القوة بحرية الحركة والاتصال ، ولها حق التمتع بكافة التسهيلات الأخرى اللازمة لقيامها بعملها . وتتمتع أيضا بالحصانات والامتيازات المنصوص عليها في اتفاقيات معونات وامتيازات الأمم المتحدة .

(١) تنص هذه الفقرة على أن " يتحمل للأعضاء نفقات المنظمة حسب الأنظمة التي تقررها الجمعية العامة " .

(٢) أشار تشكيل قوات الطوارئ الدولية على هذا النحو ، ودود فعل شتى . فعلى حين لاقى هذا التشكيل ترحيبا من الدول غير المتحاربة ، نظرا لما عرل عنها من مقاومة سيظرسة الدول الكبرى على الأمم المتحدة . - فقد عارضته المملكة المتحدة

٤ - يتعين على القوة أن تؤدي مهامها بشكل مستقل ،
وفي مناطق منفصلة من تلك التي تسيطر عليها القوات المتحاربة
ومن ثم فمن الضروري إبرام اتفاقات مع الدول المغطاة لتعديد
مربعات ومناطق مازلة لعملها .

٥ - يتم التسليح للقوة بأسلحة دفاعية فقط ، وليس
لها استعمال القوة المسلحة الا في حالة الدفاع عن النفس ،
ويشمل الدفاع عن النفس مقاومة أية محاولات تمنعها من القيام
بواجباتها وفقا لتفويض مجلس الأمن .

٦ - تتجنب القوة - عند أدائها لمهامها - الميسل
لطرف دون الآخر وعليها أن تتجنب الاعمال التي يمكن أن تغل بحقوق
أو ادعاءات أو أوضاع الأطراف المحاربة .

ويحق لنا أن نتساءل : هل توجد فروق جوهرية في الوضع
القانوني لقوة الطوارئ الدولية المنشأة عقب حرب سنة ١٩٧٣ ،
من تلك التي سبق أنشأوها في ١٩٥٦ ؟

الواقع أن المقارنة بين نظامي القوتين ، وإن كانت
تعطينا انطبعا - أول وهلة - من وجود أوجه اتفاق أساسية
بينها ، فإن هناك أيضا أوجه اختلاف لا مفر من التصرف لها .

== المتحدة وفرنسا == . إذ أمر المندوب البريطاني على أن يوضح
في بيانه الذي ألقاه في تفسير سياسته أن استبعاد الأعضاء
الدائمين في المجلس من الاشتراك في قوة الطوارئ الدولية يجب
ألا يؤثر على قوة الحفاظ على السلام التي سيكون من الضروري
إقامتها لضمان اتفاق السلام النهائي وقتما تلتزم ٢٤٣ .
أما مندوب فرنسا فكان أكثر تشددا ، حيث أوضح في بيانه
أن استبعاد الدول ذات العفوية الدائمة في المجلس من مباشرة
مسؤولياتها يهدد بإضعاف أثر القرارات التي يتخذها مجلس الأمن
وإن حكومته تعتبر أن إنشاء قوة الطوارئ الدولية لا تقتصر آثاره
على الناحية العسكرية ولكنه يشكل تعهدا رسميا من جانب الدول
ذات العفوية الدائمة ، وبالتالي ضمانا فعالا لوقف إطلاق النار .

فمن حيث أوجه التشابه ، نجد أن قوة ١٩٧٣ قامت على بعض الأسس التي كان متفقاً عليها في قوة ١٩٥٦ وهي : عدم مساهمة الدول الكبرى في القوات ، وعدم تأشيرها في مواقف أطراف النزاع ، واعتبارها قوة حفظ سلام وليست قوة تهر وتمتعها بحرية الحركة وبالامتيازات والحصانات المنصوص عليها في ميثاقية المزايا والحصانات الخاصة بالأمم المتحدة وأخيراً في كيفية تمويلها .

أما من ناحية أوجه الخلاف فيمكن أن نشير إلى الفروق الآتية :-

١ - تختلف القواتان من حيث المنشأة ، فقوة ١٩٥٦ أنشأتها الجمعية العامة في ظل قرار "الاتحاد من أجل السلام" ، في حين أن قوة سنة ١٩٧٣ أنشأها مجلس الأمن مباشرة بما لقراراته من قوة ملزمة .

٢ - تختلف القواتان من حيث المدة ، فقوة ١٩٥٦ ، كانت غير محددة المدة . وكان من المفروض بقاءها حتى انتهاء مهمتها بينما القوة المنشأة سنة ١٩٧٣ حددت مدتها بستة شهور قابلة للتجديد بقرار من مجلس الأمن .

٣ - تختلف القواتان من حيث النص على شرط رضا الدولة من وجود القوات على أرضها ، فقد كان هذا الشرط منصوصاً عليه في كل الوثائق الملزمة واللاحقة على إنشاء قوة ١٩٥٦ . أما بالنسبة لقوات ١٩٧٣ فقد أغفل القرار المنشئ لها النص على هذا الشرط ، واكتفى بالنص على وجوب تمتعها بالتأييد الكامل في جميع الأوقات من مجلس الأمن وضرورة إعداده قرارات بمدها وقد يلخص هذا الوضع على أساس أن قوات ١٩٧٣ ذات طبيعة قسرية وأن مجلس الأمن وحده ، هو الذي يقرر تواجدها على إقليم الدول ، المتنازعة ، كما له الحق في مد فترة بقاءها أو إنهاء مهمتها

مير أن هذا التفسير .. إذا كان يصدق بالنسبة لقوات الردع لسان الأمر على غير ذلك بالنسبة لقوات السلام لاختلاف طبيعة ومهمة كل منهما، وإن جاز القول أن الدول المعنية لا تستطيع أن تطلب سحب قوات السلام قبل نهاية المدة المحددة فلا شك أن استمرار بقائها على أقاليم تلك الدول منوط أصلاً بموافقتها ورضاها... والقول بغير ذلك يعني استمرار تواجد هذه القوات على الأقاليم الدول المعنية رغماً عنها، وهو أمر يمس سيادة الدول ولا يتفق ومبادئ الأمم المتحدة .

لذا نجد مندوب مصر في الأمم المتحدة . مندماً ألقى بيانه الذي أعلن فيه موافقه مصر على قوات حفظ السلام الدولية حرص على القول : " أن الحكومية المصرية إذ تعطي موافقتها على دخول وتواجد قوة الطوارئ الدولية على الأراضي المصرية إنما تمارس حقوق سيادتها من أجل تمكين الأمم المتحدة، للاستمرار بهذه الخطوة الأولى والإجراء المؤقت، نحو وضع نهاية للعدوان المرتكب ضد مصر منذ يونية ١٩٦٧ " .

معنى ذلك أن هناك تأكيداً من جانب مصر على أن دخول وتواجد قوات حفظ السلام على أقاليمها، تم بموافقتها واستمرار بقائها - بعد انتهاء مدتها - منوط أصلاً برضاها... ومن ثم فإن وجودها لا يمس سيادتها لامن قريب ولا من بعيد طالما ظلت مهمتها مرتبطة بتمكين مصر من استرداد سيادتها على أراضيها المحتلة على ضوء قرارات مجلس الأمن الصادرة في هذا الخصوص

الجهود التي بذلت لتنفيذ قرارات مجلس الأمن :

كان من الضروري بعد تشكيل قوة الطوارئ الدولية، أن يتم تحديد الخطوات التي يمكن اتخاذها للبدء في تنفيذ قرارات مجلس الأمن، فاجتمع المجلس في ١٥ ديسمبر ١٩٧٣ لبحث الدور الذي يمكن أن تقوم به الأمم المتحدة. وسكرتيرها العام بالنسبة لمؤتمر السلام المزمع عقده بين أطراف النزاع، ووقد انتهى المجلس في قراره رقم ٣٤٤ إلى المطالبة بأن يكون للأمين العام للأمم المتحدة دوراً كاملاً وفعالاً في هذا المؤتمر.

وبعد ثلاثة أيام من صدور هذا القرار، وجه الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة رسالة إلى الأمين العام فالدهايم تشعنت استعدادها للاشتراك في المؤتمر، على أن تتوليا مسؤولية الرئاسة المشتركة له. وعهدتا إليه القيام بإجراء الترتيبات اللازمة لعقد المؤتمر، وعهدتا اشتراكه فيه.

انعقاد مؤتمر جنيف :

انعقد مؤتمر جنيف الدولي في ٢١ ديسمبر سنة ١٩٧٣، ورأس جلسة الافتتاح كورت فالدهايم السكرتير العام للأمم المتحدة، واشتركت فيه وفود تمثل الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي والأردن ومصر وإسرائيل على حين امتنعت سوريا عن حضوره لمعارفتها الاشتراك فيه.

وفي هذا الاجتماع طالب اندرية جروميكو وزير خارجية الاتحاد السوفيتي بانسحاب إسرائيل من الأراضي العربية المحتلة، وأكد أن المشكلة يمكن حلها، وحذر من أن الحرب يمكن أن تتدلع من جديد في الشرق الأوسط. وذكر أن أية وثيقة يذيلها

المؤتمر يجب ان تتفهم التزامات واضحة من جانب اسرائيل بالانسحاب من الاراضي التي احتلتها في عام ١٩٦٧ ، ولايسد أن تعطي لوشاق المؤتمر قوة القانون الدولي .

وأعقبه هنري كيسنجر وزير الخارجية الامريكي في ذلك الوقت فقال : ان الفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية على جبهة القناة هو أول عمل يواجه المؤتمر ، وهذا يؤدي لمسئولية البداية الى بناء الثقة بين الجانبين وهي خطوة أولى لعدم وقف اطلاق النار ، وأن الهدف النهائي للمؤتمر يجب أن يكون تنفيذ قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ بكل أجزائه ، وأضاف أن اتفاق السلام النهائي يجب أن يتفهم الانسحاب والحدود المعترف بها ، وتدابير أمن ... مثل انشاء مناطق منزوعة السلاح ، وضمانات وقرار المصالح المشروعة للفلسطينيين والاعتراف بأن القدس تضم اماكن مقدسة بالنسبة للديان الثلاثة الكبرى .

وقد حدد اسماهيل فهمي وزير خارجية مصر في ذلك الوقت شروط مصر لحل الازمة على انها تستند في المقام الاول لمسئولية تنفيذ جميع بنود قرار مجلس الامن رقم ٢٤٢ ، ومن ثم فإنه أصر على انسحاب اسرائيل من كل الاراضي العربية بما في ذلك القدس كما أنه أكد على استعادة شعب فلسطين لحقافة حقوقه .

وأيد وزير خارجية الأردن شروط مصر لحل الازمة مسنونة ضرورة الانسحاب الكامل من الاراضي المحتلة بما في ذلك القدس وأشار الى ضرورة وضع مصالح سوريا في الاعتبار رغم غيابها عن المؤتمر ... وذكر أن الأردن لا يريد أن يعقد اتفاقاً مستقلاً عن بقية الدول العربية ، وأنه ملتزم بالوعدة العربية الكاملة

وعندما تحدث أبنا إيهان رئيس الوفد الاسرائيلي ذكر أن اسرائيل لن تتخلى عن كل الاراضي العربية المحتلة لأنها تحتاج

الى بمعنى هذه الاراضي من اجل ماوصله بأنه " حدود آمنة " أما بالنسبة لحقوق الشعب الفلسطيني فقد قال أن دولتهم ينبغي أن تقام في الاردن بعد تسوية مشكلة الاراضي ... وأكد على أن اسرائيل لن تعيد القدس العربية الى الاردن وان كان لا يوجد اعتراف على السماع للعرب بالسيادة على الأماكن المقدسة الإسلامية بها وأضاف ان اسرائيل مستعدة لبحث مسألة الفصل بين القوات المصرية والإسرائيلية .

وانتهت الجولة الأولى من هذا المؤتمر بإعلان أصدره كورت فالدهيم جاء فيه : " ان المؤتمر توصل الى اتفاق فسي الرأي على مواصلة أعماله عن طريق انشاء لجنة عمل عسكرية ولجان عمل أخرى قد يرغم المؤتمر في انشائها في وقت ما في المستقبل " .

وبناء على ذلك تشكلت لجنة عسكرية برئاسة الجنرال انريكو سيلافو قائد قوات الطوارئ الدولية وعفوية مندوبيين عسكريين لمصر واسرائيل ومستشار سياسي لكل جانب ، واتفق على أن تكون مهمة اللجنة تحقيق الفصل بين القوات الإسرائيلية والمصرية ، كما تم الاتفاق على اجراء اتصالات لاشراك وفود سوري في مرحلة لاحقة ، وكذلك الأمر بالنسبة للاردن .

وفي أول اجتماع عقدته هذه اللجنة في ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٧٣ حرص رئيس اللجنة بالقاء بيان حدد فيه مسؤوليات قوة الطوارئ الدولية ، وقال ان المهمة التي كلف بها السكرتير العام هي العمل على الفصل بين القوات المتحاربة ، وتيسار قوة طوارئ دولية ، بمراقبة ذلك وتنفيذه ، ثم القى رئيس كل جانب بياناً بتحديد موقفه من موضوع الفصل بين القوات .

الاتفاق الاول للفصل بين مصر واسرائيل (١):

تولت كل من مصر واسرائيل - بمساعدة وزير خارجية امريكا هنري كيسنجر - الى اتفاقية لفصل الاشتباك والفصل بين قواتهما المسلحة ، وتم التوقيع عليها في ١٨ يناير سنة ١٩٧٤ عند الكيلو ١٠١ في طريق القاهرة - السويس . وقد تضمنت هذه الاتفاقية النص على ضرورة انسحاب القوات الاسرائيلية التي شرق القناة ، والى ايجاد منطقة عازلة بعرض ١٠ كيلو مترات ترابط فيها قوات الطوارئ الدولية ، مع تعديد قوات وسلاح الطرفين بالنسبة لاسرائيل بين المنطقة المحددة بخط (A) وخط (B) ، وبالنسبة لمصر بين الخط (D) وقناة السويس كما تضمنت ايضا النص على ان هذه الاتفاقية لا تعتبر من وجهة نظر مصر أو اسرائيل اتفاق سلام نهائي وانما تشكل الخطوة الاولى نحو سلام نهائي وعادل ، طبقا لقرار مجلس الأمن رقم ٣٣٨ وفي اطار مؤتمر جنيف للسلام .

وعلى ذلك فان الخطوط التي حددت في هذه الاتفاقية للفصل بين القوات المصرية والاسرائيلية ، ليست حدودا . بالمفهوم المتعارف عليها في القانون الدولي ، وانما تعتبر خطوطا تدخل ضمن نطاق التدابير المتخذة بين الطرفين ، لتنظيم وضع قواتهما المتحاربة بما يكفل عدم وقوعها في حالة تآهب دائم تمهيدا ، للوصول الى تسوية نهائية للنزاع .

الاتفاقية السورية - الاسرائيلية للفصل بين القوات :

بناء على المساعي الدبلوماسية التي قام بها هنري كيسنجر وزير خارجية امريكا والتي استهدفت القضاء كل مسن سوريا واسرائيل بابرام اتفاقية للفصل بين القوات على فرار (١) راجع هذه الاتفاقية في وفاق الامم المتحدة الصادرة في ١٨ يناير سنة ١٩٧٤ رقم ٨٨ .

الاتفاقية التي توصلت اليها كل من مصر واسرائيل... فلقد
اسفرت تلك المسامحة في تقريب وجهات النظر بين الطرفين مما
ادى الى توقيع اتفاق بينهما للفصل بين القوات السورية
والاسرائيلية في المقر الاوربي للأمم المتحدة. بجنييف يوم ٣١
مايو سنة ١٩٧٤ تحت اشراف الامم المتحدة. ممثلة في الجنرال
" انريكو سيلافو " قائد قوة الطوارئ الدولية في الشرق
الاقصى ، وباشتراك مندوبين عن الولايات المتحدة والاتحاد
السوفيتي باعتبار انهما الدولتان المشتركتان في رئاسة
مؤتمر جنييف .

وفي نفس اليوم وافق مجلس الامن على تشكيل قوة لمراقبة
الفصل بين القوات على جبهة الجولان .

الاتفاق الثاني للفصل بين القوات بين مصر واسرائيل (٢)

بتاريخ أول سبتمبر ١٩٧٥ توصلت مصر واسرائيل الى
اتفاقية ثانية لكك الاشتباك بين قوات الطرفين في سيناء
المحتلة ، وقد توصل الطرفان الى هذه الاتفاقية نتيجة المسامحة
الدبلوماسية المكثفة التي بذلتها امريكا في شغل وزير
الخارجية هنري كيسنجر ، وتتضمن هذه الاتفاقية انسحاب اسرائيل
من جزء آخر من الاراضي المحتلة بسيناء ، مع تحديد منطقة عازلة
بين قوات الطرفين تخلو من وجود أية قوات عسكرية فيها
ونصت الاتفاقية على اعتبار قوة الطوارئ الدولية أساسية
وانها سوف تستمر في القيام بعملها وستحدد مدتها ... وأخيرا
جاءت المادة الثامنة منها تنص على أن الطرفين يعتبران هذه
الاتفاقية خطوة هامة نحو سلام دائم وعادل وهي ليست اتفاق سلام
نهائي وانهما سيواصلان بذل الجهود للتوصل بالتفاوض الى

(١) راجع نص هذه الاتفاقية والملاحق المرفقة بها ، مجلة
السياسة الدولية - العدد ٢٠٠ في اكتوبر ١٩٧٥ - ص ٢٥٢ وما بعدها .

اتفاق سلام نهائي في اطار مؤتمر جنيف للسلام وفقا لقرار مجلس الامن رقم ٣٣٨ .

والواقع ان الاتفاقيات الثلاث للفصل بين القوات التي ابرمتها اسرائيل بين كل من مصر وسوريا ، ليست اتفاقيات سياسية ، وانما تدخل ضمن ما يسمى بالتدابير المؤقتة التي يمكن ان تؤدي الى تهيف الظروف لابرام اتفاقية سلام دائم .

أي ان هذه الاتفاقيات الثلاث بمثابة خطوة أولى نحو التوصل الى تسوية سلمية نهائية لمشكلة الشرق الاوسط ، عن طريق المفاوضات التي دعا اليها قرار مجلس الامن رقم ٣٣٨ .

الدروس المستفادة من أزمة الشرق الاوسط :

يبدو لنا جليا من العرض السابق ان مشكلة الشرق الاوسط - رغم ما طال عليها من زمن - مازالت تتعثر في دياجير الشناحية العالمية في الصراع الدولي ، وتتغارب بالنسبة لها مصالح الدولتين الكبيرتين . والدليل على ذلك انه منذ صدور قرار مجلس الامن الاخير فان خطوات الحل السلمى للنزاع لم تتحقق تقريبا مالموسا حتى الآن . بل ولانجد اثرا للحل السلمى سوى الاجتماع الذي عقد في جنيف تحت الاشراف الشكلي للأمم المتحدة ، وبمشاركة الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي وذلك في ديسمبر ١٩٧٣ وقد بان لنا ان هذا الاجتماع لم يسفر عن نتيجة ايجابية ذات مغزى . كما ان اتفاقيات الفصل بين القوات لم تحقق - في طريق الحل السلمى - سوى انسحاب طفيف من بعض المناطق التي كانت تحتلها اسرائيل في حرب سنة ١٩٦٧ وفيما بعد ذلك لما زال الجزء الاكبر مسبباً الجولان والطفة الغربية لنهر الاردن تحت الاحتلال الاسرائيلي بل ومازالت المشكلة الرئيسية في النزاع ، وهى مشكلة فلسطين ،

(١) باستثناء الجهود الشناحية التي بذلتها مصر واسرائيل للتوصل الى اتفاقية سلام فيما بينهما ترتب عليها عودة اراضى سيناء المحتلة الى مصر مقابل اعتراف مصر باسرائيل واقامة =

تتلمس من الاخرى توقعات الحل السلمى فى نطاق قرارات الأمم المتحدة

والدرس الذى يمكن ان نعيه من هذه المشكلة . أن الأمم المتحدة قد فشلت فشلا ذريعا - على الاقل حتى الآن - فى تحقيق السلام فى منطقة الشرق الاوسط ، رغم القرارات العديدة التى صدرت فى شأن هذه المشكلة منذ عدوان ١٩٦٧ .

والواقع ان عجز الأمم المتحدة عن ايجاد حل لهذه المشكلة والذى يتناقض مع موقفيها الحامس السريع اثناء العدوان الثلاثى على مصر عام ١٩٥٦ - انما يرجع بالدرجة الاولى الى تذبذب هذه القضية بين اختصاص كل من مجلس الامن والجمعية العامة . من جهة وتغير الظروف الدولية داخل المنظمة العالمية من جهة اخرى .

واذا كان التراخى فى تسوية النزاع يرجع الى الشناخية العالمية داخل مجلس الامن وعدم امكان نقل المشكلة داخل الجمعية العامة ، فمن الانصاف ان نشير الى ان حرب اكتوبر سنة ١٩٧٣ كان من نتائجها السياسية تحريك قضية فلسطين داخل الجمعية العامة ، باعتبارها الجوهر الحقيقى لمشكلة الشرق الاوسط ، ولقد تجدد النشاط الذى اكسبته هذه القضية فى عدة قرارات هامة هي :

١ - القرار الصادر فى ١ نوفمبر ١٩٧٥ بدموية منظمة التحرير الفلسطينية للمشاركة فى أعمال كافة المؤتمرات والجهود الدولية من أجل السلام ، وقد جاء فى مقدمة هذا القرار ان الجمعية العامة مقتنعة بان اشتراك الشعب الفلسطينى فى أية جهود أو مشاورات تستهدف تحقيق سلام عادل ودائم فى الشرق الاوسط امر ضرورى .

= علاقات دبلوماسية معها فى حين أن جوهر النزاع مما زال قائما لم يحل وهي مشكلة فلسطين .

وقد صدر في نفس اليوم قرار آخر بتشكيل لجنة مابين
عشرين عضوا مهمتها بحث كيفية ممارسة الشعب الفلسطيني
لحقوقه الثابتة وبما يضمن له الحصول على وطن مستقل، وقد
تشكلت هذه اللجنة فعلا بتاريخ ١٧ ديسمبر سنة ١٩٧٥ م بين
افغانستان، وقبرص، وكوبا، ألمانيا الشرقية، وجويانا، والجسر
والهند، واندونيسيا، ولاوس، ومدغشقر، وماليزيا، والباكستان
ورومانيا، والسنغال، وسيراليون، وتونس، وتركيا، واورانيا،
ويوغسلافيا .

٢ - القرار الصادر بتاريخ ١٠ نوفمبر سنة ١٩٧٥ باعتباره
الصهيونية شكلا من اشكال العنصرية ... وهذا القرار له أهمية
خاصة في دعم الاسانيد التي تستند اليها اسرائيل في شرعية
وجودها واستمرارها، وبالتالي فانه يعتبر انتصارا للقضية
الفلسطينية .

٣ - القرار الصادر بتاريخ ٥ ديسمبر ١٩٧٥ والذي
تناشد فيه الجمعية العامة الدول الاعضاء بمنع المساعدات
العسكرية والاقتصادية عن اسرائيل حتى تنسحب من جميع
الاراضي العربية المحتلة .

وقد نددت فيه الجمعية باستمرار احتلال اسرائيل
للأراضي العربية، ودعوة دول العالم الى وضع نهاية لهذا
الاحتلال .

٤ - القرارات الاربعة الصادرة في ١٥ ديسمبر سنة
١٩٧٥ على أثر موافقة الجمعية العامة على تقرير اللجنة
الثلاثية الخاصة التي كانت قد شكلتها للتحقيق في انتهاكات
حقوق الانسان التي ترتكبها اسرائيل في الأراضي العربية
المحتلة وهي :

(أ) قرار بادانة الاعمال التي تمارسها اسرائيل، كإقامة مستعمرات اسرائيلية على الاراضى المحتلة، وتدمير وازالة منازل العرب، ومصادرة الممتلكات العربية، وترحيل وطرد السكان العرب، والامتقالات الجماعية، واعاقلة الحريسات والطقوس الدينية .

ويصف القرار هذه الاعمال بانها غير مشروعة... وتشكل خروجاً صارخاً على ميثاق الأمم المتحدة، وتحول دون التوصل الى حل عادل ودايم للمشكلة .

(ب) قرار يؤكد على أن معاهدة جنيف لسنة ١٩٤٩ الخاصة بحماية الأشخاص المدنيين في الاراضى المحتلة تسرى على جميع الاراضى العربية المحتلة منذ سنة ١٩٦٧ بما فيها القدس... وعلى اسرائيل الالتزام بتطبيق احكام هذه الاتفاقية .

(ج) قرار يدعو اللجنة الخاصة بالاستمرار في مواصلة جهودها لحصر عمليات التدمير التي تعرضت لها مدينة القنطرة .

(د) قرار يدعو الى اعتبار كافة الاجراءات التي اتخذتها السلطات الاسرائيلية لتغيير الاوضاع الاساسية الدينية - في مدينة القدس والخليل - غير مشروعة وان على اسرائيل التوقف فوراً عن اتخاذ هذه الاجراءات .

• - واخيراً القرار الصادر في ٩ ديسمبر سنة ١٩٧٦ برقم ٣١٦٢ والذي دعت فيه الجمعية الى انعقاد مؤتمر جنيف للسلام في موعد مبكر لا يتجاوز نهاية مارس سنة ١٩٧٧ وطالبت السكرتير

المأم " باستئناف اتصالاته مع جملة اطراف النزاع ومع رئيس المؤتمر استعدادا لعقد المؤتمر " . وان كان هذا القرار قد تذر تنفيذه . (١)

ورغم ماقد يبدو لنا من اهتمام ملحوظ داخل الجمعية العامة لقضية فلسطين والشرق الاوسط - خاصة بعد حرب سنة ١٩٧٣ - الا ان الجمعية العامة مازالت عاجزة عن التعدي لهذه المشكلة على النحو الذي قامت به خلال العدوان الثلاثى على مصر سنة ١٩٥٦ . ومن ثم يمكن القول ان الحيوية التى كانت تتمتع بها الجمعية العامة فى الخمسينات وأوائل الستينيات قد اسابها الهزل ودب فيها الفعف واصبحت مجرد دار ندوة للدبلوماسيين ، ولايجب ان نلقى اللوم فيما وصلت اليه الجمعية العامة على الميثاق . وانما اللوم كله يرجع الى الحقائق الراهنة للجماعة الدولية ، فقد اثبتت التجربة ان القوة الادبية التى تحيط بالامم المتحدة لا تكفى وحدها لضمان السلم والامن الدولى ، بل لابد من اتفاق الدولتين الكبيرتين (امريكا وروسيا) وقد ثبت ان اتفاقهما كليل بتموية أشد المنازعات تعقيدا ، بينما اختلافهما يسبب للمنظمة الفشل التام فى التعدي لى ازمة سياسية حتى ولو صغر شأنها .

(١) ومن العجيب ان الفكرة التى دما اليها هذا القرار بدأت تتردد الآن على الساحة الدولية بعد مضي عشر سنوات على صدوره ومع ذلك ما زالت اسرائيل تعترض على فكرة المؤتمر الدولى للسلام كوسيلة لتسوية المشكلة . . . وهى تتذرع بكل السبل والوسائل لتهرب من فكرة هذا المؤتمر بل وتفع العرائيل أمام احتمالات عقده .

لمرة ختامية على دور الأمم المتحدة فى تسوية المشاكل

الدولية :

بان لنا من العرض السابق لأهم المشاكل الدولية التى عرفت على الأمم المتحدة عدة جقائق جوهرية يمكن اجمالها فيما يلى :

أولاً : أن النظام الذى شاء واضعو ميثاق الأمم المتحدة لتحديد اختصاص كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن فى تطبيق مناهج حفظ السلم والأمن الدولى كان - فى الجزء الغالب من حياة المنظمة - حبراً على ورق ... فقد توسعت الجمعية العامة فى اختصاصاتها على حساب اختصاصات مجلس الأمن وذلك فى الخمسينيات وأوائل الستينات ، استناداً الى قرار الاتحاد من أجل السلم ، ثم كان الحد من انطلاقها فى السنوات الأخيرة بحيث أصبح دورها فى تسوية المنازعات الدولية ينحصر فى الضغط المعنوى ، ولكن متى كان ذلك الدور رادعاً ، أو فعالاً ؟ أنه إذا كان يشغل المفاوض إلا أنه لا يقدم الحلول المطلوبة .

ثانياً : أن الدور الذى يقوم به مجلس الأمن فى المحافظة على السلم الدولى - على الصورة التى رسمها الميثاق - يخضع لتأثير عوامل السياسة الدولية بصفة عامة وسياسة كل من الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى بصفة خاصة ، فإذا كانت هذه العوامل مواتية اتسم دوره بالفاعلية ... وإذا لم تكن كذلك ... وغالباً ما يكون ذلك . اتسم دوره بالمجزر والشلل .

ثالثاً : أن اجماع الجماعة الدولية على رأى معين لا يكلى لتمكين المنظمة العالمية من القيام بدورها الأساسى فى

الحفاظ على السلام والأمن الدوليين ، بل يكفى أن تتقاسم إحدى الدول ذوات العفوية الدائمة في مجلس الأمن عن المشاركة في هذا الدور لكي يشل دور المنظمة الدولية في تحقيق الهدنة الذي انتشلت من أجله في المقام الأول .

رابعا:؛ أنه في فترة من حياة المنظمة ، كان للأمين العام للأمم المتحدة دور مؤثر وفعال في تنفيذ قرارات الأمم المتحدة المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي ... وقد استطاع داج همر شلد أن يطور هذا الدور إلى مستوى غير مسبوق ، سواء في داخل الأمم المتحدة ذاتها أم خارجها ، وكانت شخصيته والثقة التي اكتسبها في إدارة العمليات التي قامت بها الأمم المتحدة في السويس والكنغو - سببا في تطوير دبلوماسية التوفيق التي أتبعها ، والتي جعل منها نظاما دائما للسياسة الهادئة وقد بدأ هذا الدور بتضاؤل ويتوارى في مواجهة مشكلة الشرق الأوسط بعد حرب سنة ١٩٦٧ . وهذا عكس ما كان عليه الحال في سنة ١٩٥٦ الأمر الذي قد يبدو معه - لأول وهلة - ضعف السلطات الدبلوماسية والسياسية للأمين العام .. إلا أن الحقيقة غير ذلك .. لأن السلطات الممنوعة للأمين العام لم تتغير ، وإنما الذي تغير هو ممارسة تلك السلطات وهذا يمكن ارجاعه ليس فقط إلى شخصية من يشغل هذا المنصب ، بل أيضا إلى التغيرات الدولية في السياسة العالمية واستقطابها بين الكتلتين المتنافستين .

غير أنه من الأهمية بمكان - ونحن نعرض لدور الأمين المتحدة في تحقيق السلم والأمن الدولي من خلال أزمة الشرق الأوسط - ألا يستبد بنا التشاؤم ، ونصور أن الأمم المتحدة لن تجد مخرجا من الهاوية التي تردت فيها أن ذلك قد يفقدنا الكثير من رؤية الوجه الآخر لهذه المنظمة الدولية .. فلقد أثبتت المنظمة - بحال لا يدع مجالا للشك - أن أنفاسها تتردد في كل أزمة دولية وأن وجودها في أي صراع أمر لم

يفقد حيويته ١٠٠٠ وإذا كانت قد فشلت في إيجاد الحلول الجذرية لكثير من الأزمات الدولية ، فقد نجحت إلى حد كبير في وقف الاشتباكات المسلحة لتلك الأزمات ، كما نجحت في منع تفاقم المنازعات الدولية إلى الحد الذي يهدد السلام العالمي وينذر بقيام حرب عالمية ثالثة ... ونجحت أيضا من تسوية بعض المنازعات الدولية (١) وأهمها مشكلة العدوان الثلاثي على مصر سنة ١٩٥٦ ، ومشكلة ايربان الغربية ، ومشكلة كشمير وهي مشاكل كانت وقت نشوبها بعيدة عن المصالح الدولتين الكبيرتين بطريق مباشر ...



(١) راجع : د- سامي عبد الحميد " قانون المنظمات الدولية " الكتاب الأول سنة ١٩٦٩ ص ٣١٤ .

المنهج الثالث

نزع السلاح

ذكرنا أن الأمم المتحدة وضعت عدة مناهج لتحقيق السلم والأمن الدولى ، وفيما يتجه منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية الى تحكيم العقل بهدف التوصل الى مواقف أخلاقية تساعد على ايجاد حل للمشاكل الدولية ، ويتجه منهج الأمن الجماعى لكبح جماح اللجوء الى الحرب عن طريق مجابهة المعتدين بقوة ثقلهم من أمرهم سرا .. فقد جاء المنهج الثالث وهو نزع السلاح ، بهدف القضاء على مشكلة الحرب بأقوم طريقة مستقيمة يمكن تصورها .. ألا وهى إلغاء الوسائل التى تجعل اللجوء الى الحرب أمرا ممكنا .

ولقد عبر فرانكلين روزفلت عن هذا المفهوم عندما عرف " حريته الرابعة " أنها : " تقليل التسلح على نطاق يشمل العالم بمرته الى تلك الدرجة ، وعلى ذلك النحو المكتمل ... بحيث لا تكون هناك أمة فى وضع يتيح لها ارتكاب عمل من أعمال العدوان المادى ضد أى جار من جيرانها ، فى أى بقعة من العالم " (١) .

على أن نظرية نزع السلاح ليست دائما بهذه البساطة ، وانما يجب أن تقترب بنظرية الأمن الجماعى ، لأن تكاملا النظريتين يمكن أن يعطينا جوابا مقعما بالأمل عن السؤال الملح : كيف نضمن ونؤكد تحقيق السلم والأمن الدولى؟ .. وينفس الطريقة يمكن أن تقترب نظرية نزع السلاح بنظرية التعاون الإقتصادى الدولى بما يساعد على تحقيق رفاهية الشعوب .. فإذا

(١) راجع : آل. كلود : المرجع السابق ص ٤٠٠ .
وراجع أيضا : محمد رفعت " التعاون الدولى والسلام العام " دار الكتب الحديثة سنة ١٩٤٥ ، ص ١١١ .

كانت النظرية الأخيرة تعمل على تطوير وانما رفاهية المجتمع الدولي كمنهج للسلام العالمي ، فان نزع السلاح لا ينظر لـه بحسبانه الوسيلة التي تحول دون اللجوء الى الحرب فقط .. ولكن باعتبار سباق التسلح فيما بين الدول من الأمور التي تكلف المجتمع الدولي أموالا طائلة ، مما يهدد الاستمرار الاقتصادي للعالم .. وبالتالي يزعزع أركان السلام العالمي ، ويعرقل المساعي التي تبذل للارتقاء بمصالح البشرية ورفاهيتها

وقد سبق لوافعى عهد عصبة الأمم أن اعتبروا الحد من التسلح أحد المناهج التي يمكن أن تساعد على تحقيق السلم والأمن الدولي ، غير أن ما ذهب اليه العهد في هذا الصدد ، كان مغرقا في الخيال ولم يكتب له النجاح .. بل ولم يوضع حتى موضع التنفيذ .. وكان ذلك بسبب عدم تحريم الحرب تحريما باتا ، وبالتالي عدم وجود سند قانوني قوي لتنفيذ تدابير نزع السلاح على النحو الذي أورده العهد .

ونظرا لأن ميثاق الأمم المتحدة حرم كل صور استخدام القوة (١) لذا فقد عالج مشكلة نزع السلاح بطريقة تختلف عما جاءت بها العصبة .. فنصت المادة ١١ من الميثاق على أن :
" للجمعية العامة أن تنظر في المبادئ العامة للتعاون في حفظ السلم والأمن الدوليين ، ويدخل في ذلك المبادئ المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح ، كما أن لها أن تقدم توصياتها بمعد هذه المبادئ الى الأعضاء أو الى مجلس الأمن أو الى كليهما " كما نصت المادة ٢٦ على أنه : " رغبة في القامبة السلم والأمن الدولي وتطيدهما بأقل تحويل لموارد العالم الانسانية والاقتصادية الى ناحية التسليح ، يكون مجلس الأمن مسؤولا بمساعدة لجنة أركان الحرب المشار اليها في المادة ٤٧

(١) فيما عدا الدفاع الشرعي وأعمال القمع التي تقوم بها الأمم المتحدة .

عن وضع خطط تعرض على أعضاء الأمم المتحدة لوضع منهاج لتنظيم
التسلح " (١) .

وقد أدى التطور الرهيب في صناعة الأسلحة .. كما أدى
انتشار الأسلحة الذرية في عدة دول .. وكذا ظهور أنواع أخرى
من الأسلحة ذات القوة التدميرية الجماعية ، مثل الأسلحة
البيولوجية والبكتريولوجية والكيميائية .. أن أصبح العالم كله
مهتدا بكارثة لا يعلم مداها إلا الله سبحانه وتعالى .. وقد
استولى الخوف والفرع على نفوس الكثيرين من محبي السلام الذين
هالهم هذا السباق الجامع للاحتفاظ بأكثر قوة تدميرية على
ظهر الأرض يمكن أن تتسبب في فناء العالم عدة مرات ، فارتفعت
الأصوات تنادي بضرورة وقف هذا السباق لانقاذ البشرية مسن
المعير المؤلم .. وأخذت الأمم المتحدة على عاتقها التصدي
لهذا الخطر ، وعزمت على أن تولى هذا الموضوع قسطا أوليا من
الاهتمام يفوق بكثير ما نص عليه الميثاق ، وبهذه أن نعبر
فيما يلي لأوجه اهتمام الأمم المتحدة بهذه المشكلة ، ثم نوضح
أهم الإنجازات التي حققتها الأمم المتحدة في هذا الصدد .. ثم
ننهي ذلك بنقرة تقديرية لما تم انجازه .

أولا : أوجه اهتمام الأمم المتحدة بالمشكلة (٢) .

بدأ اهتمام الجمعية العامة للأمم المتحدة مسألة نزع
السلاح عام ١٩٤٦ وقد أنحصر اهتمامها في ذلك الحين في تشكيل

(١) تنص الفقرة الأولى من المادة ٤٧ على أن : " تشكيل
لجنة من أركان الحرب تكون مهمتها أن تسدي المشورة والمعونة
إلى مجلس الأمن وتعاونته في جميع المسائل المتعلقة بما يلزمه
من حاجات حربية لحفظ السلم والأمن الدولي والاستخدام القسوت
الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها وتنظيم التسليح ونزع السلاح
بالقدر المستطاع " .

(٢) راجع : رسالة الدكتوراه المقدمة الى كلية =

لجنتين احدهما لدراسة مشكلة الأسلحة التقليدية ،والأخرى لدراسة مشكلة الطاقة الذرية ،وفى سنة ١٩٥٢ اتجهت الجمعية العامة الى توحيد مهمة اللجنتين المذكورتين فى لجنة واحدة هى لجنة نزع السلاح التابعة لمجلس الأمن ٥٥ ومهدت الجمعية الى تلك اللجنة باعداد الدراسات اللازمة للحد من التسليح واييجاد نظام رقابة دولى فعال على استخدام الطاقة الذرية .

وكان عام ١٩٦١ من الأعوام الهامة فى مجال نزع السلاح وفى هذا العام اتفقت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى على المبادئ التى بموجبها ستم المفاوضات بينهما فى مسألة نزع السلاح ٥٥ وقد أبدت الأمم المتحدة ترعيبها بهذه المبادئ ، وأومت باتخاذها أساسا للمفاوضات المتعلقة بنزع السلاح الشامل ،وشكلت لجنة من ثمانى عشرة دولة اتخذت جنيف مقسرا لها ،وبدأت هذه اللجنة تمارس مهمتها منذ مارس سنة ١٩٦٢ حتى الآن (١) .

وتتلخص المبادئ التى اتفقت عليها الدولتان الكبيرتان وأقرتها الجمعية العامة فى أن تحقيق نزع السلاح نزعاً عاماً وكاملاً يقتضى

== الحقوق - جامعة القاهرة سنة ١٩٧٢ بعنوان : " جهود الأمم المتحدة لنزع السلاح " لمقدمها الدكتور عبد الفتاح اسماعيل ، وراجع أيضا من مطبوعات الأمم المتحدة : " الأمم المتحدة ونزع السلاح " (١٩٤٥ - ١٩٧٠) . وحقائق أساسية من الأمم المتحدة مكتب الأمم المتحدة للإعلام (سنة ١٩٧٧) ص ٥٠ وما بعدها

(١) هذه الدول هى : البرازيل ، بلجريا ، بورتو ، كندا ، تشيكوسلوفاكيا ، اثيوبيا ، فرنسا ، الهند ، ايطاليا ، المكسيك ، نيجيريا ، بولنده ، رومانيا ، السويد ، الاتحاد السوفيتى ، مصر ، المملكة المتحدة ، الولايات المتحدة .

وقد وافقت الجمعية العامة على توسيع العضوية فى هذه اللجنة بحيث تضم ٤٠ مفوا وذلك بقرارها الصادر بتاريخ ١٩٧٨ سنة ١٩٧٨ . راجع فيما بعد هامش (١) ص ٣١٢ من هذا المؤلف .

• مبرين القوات المسلحة وحل المؤسسات العسكرية بما فيها
القواعد ، والامتناع عن انتاج الأسلحة والاستغناء عن المخزون
منها .. مع استبعاد كل وسائل انتاج الأسلحة الذرية والنووية ،
والحق في الاحتفاظ بالقوات المسلحة غير الذرية اللازمة لحفظ
الأمن الداخلي وتلبية احتياجات الأمم المتحدة " .

ويصير تنفيذ هذا البرنامج على مراحل يتم الاتفاق
عليها .. وعلى أن يكون نزع السلاح متوازيا مع تخفيض القوات
المسلحة بالنسبة لجميع الدول الموقعة على الاتفاق .. على أن
يتم كل ذلك تحت اشراف هيئة أو منظمة خاضعة للأمم المتحدة ،
ومن جهة أخرى يتعين لانجاح هذا البرنامج ضرورة تقوية مناهج
حفظ السلم والأمن الدولي المنصوص عليها في الميثاق وعلى
الأخص انشاء قوة أمن دولية لتكون تحت اشراف الأمم المتحدة
لاستخدامها في المحافظة على كيان المنظمة وضمان تنفيذ
قراراتها وردع أي تهديد من جانب الدول ضد مبادئ ميثاقها .
وقد أسهمت الجمعية العامة بدور فعال في الدعوة الى تحقيق
نتائج هامة في هذا العدد ، فبعد أن وقع الاتحاد السوفيتي
والولايات المتحدة اتفاقية حظر التجارب النووية في الجو
والفضاء الخارجي سنة ١٩٦٣ (١) ، فقد بادرت الجمعية العامة
بدعوة كافة دول العالم الى الانضمام الى هذه الاتفاقية .. كما
قررت الجمعية العامة في سنة ١٩٦٩ أن تكون الفترة من سنة
١٩٧٠ الى سنة ١٩٨٠ مقددا لنزع السلاح .. وطالبت الحكومات
المختلفة أن تقوم خلال هذه الفترة ببذل الجهود الممكنة من
أجل وقف سباق التسلح ، والتخلي عن أسلحة الدمار الجماعي ،
وعقد اتفاقية لنزع السلاح العام الشامل في ظل رقابة دولية
فعالة .

(١) راجع نصوص هذه الاتفاقية مترجمة باللغة العربية
في العدد الثالث من مجلة السياسة الدولية ، يناير سنة ١٩٦٦ م
٢٩٧ - ٢٩٨ .

كذلك نجد مؤتمر لجنة نزع السلاح قد خصص مسام ١٩٧٠ ليتفرغ فيه لاعداد مشروع معاهدة لضمان عدم وضع الأسلحة النووية أو غيرها من أسلحة الدمار الشامل في قاع البحار والمحيطات بالرربة التحتية لكل منها .

وأيضا قام هذا المؤتمر سنة ١٩٧١ بوضع اتفاقية لحظر تطوير وتخزين وانتاج الأسلحة البكتريولوجية ، والتخلص من الموجود منها .

كما أن الجمعية العامة دملت في عدد من القرارات الى ضرورة احترام جميع الدول لبروتوكول جنيف سنة ١٩٢٥ الخاص بتعريم استخدام الغازات السامة والغازات الخائقة والغازات الأخرى في الحرب ، وكذا منع استخدام وسائل الحرب الجرثومية .

كذلك أوصت الجمعية العامة في قرارها الذي أصدرته بتاريخ ٧ ديسمبر سنة ١٩٧٣ بإجراء تخفيض بنسبة ١٠ ٪ مسن الميزانيات العسكرية للدول الخمس الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن على أن يخص قيمة هذا الخفض لمساعدة الدول النامية .

ولم تزل الأمم المتحدة تمد يدها لدعم مفاوضات نزع السلاح ونهى اطارا ونظاما من التسهيلات التي تيسر اجراء هذه المفاوضات (١) . وإن كان منهج نزع السلاح - في نهاية الأمر -

(١) من بين تلك الجهود قيام الجمعية العامة بعقد دورة خاصة في مايو سنة ١٩٧٨ لنزع السلاح .. وقد اشترك في أعمال هذه الدورة جميع ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة .. وكان الهدف الأساسي لهذه الدورة بحث الاجراءات الكفيلة بنزع السلاح بين الدول الكبرى وتخفيض الاتفاق العسكري الذي يشكل كاهل العالم بما يزيد على ٤٠٠ ألف مليون دولار سنويا .

وفي هذه الدورة تحدث مندوب الولايات المتحدة فدعسا في كلمته الى أحد من الموارخ السوفيتية المتوسطة المدى القادرة على حمل ثلاثة رؤوس نووية والتي تمثل " قوة تدمير =

يتميز بأن الدول تتصرف من تلقاء نفسها .. لأن تحقيق هذا المنهج يتطلب اتصالات بين الدول ، والاتصالات من وهائف الدبلوماسية وليست من أعمال الأجهزة التنظيمية .

= نووية سوفيتية جديدة رهيبة موجهة لأوروبا وأفريقيا والشرق الأوسط" إذ تبلغ القوة التدميرية لكل رأس نووي من السرويس الثلاثة ما يوازي ٢٥ مرة قوة القنبلة الذرية الأمريكية التي دمرت ناجازاكي و هيروشيما .

كما طالب المندوب اليوجوسلافي بانتهاز الفرصة السانحة لحل مشكلة نزع السلاح سعيا لتفادي الأخطار الهائلة على الإنسانية والسلام العالمي ، ودعا إلى وقف سباق التسلح الذي بلغ حدودا غير معقولة إذ أن ذلك وعده الذي يمكن أن يهززع سياسة الولاق ويحد من العدوان الذي تتعرض له حرية واستقلال الشعوب ، كما يجد من التدخل في الشؤون الداخلية للدول ، ويؤدي إلى إقامة نظام اقتصادي عالمي جديد أكثر مساواة ، وأقترح أن تخصص الأمم المتحدة جانباً من نشاطها الدائم لمعالجة مشكلة نزع السلاح ، مع التطفية التدريجية للأسلحة النووية ، والأمتناع عن انتاج الأسلحة التقليدية المتقدمة وانشاء مناطق منزوعة السلاح النووي .

وقد تحدث الرئيس فاليري جيكاك ديستان رئيس جمهورية فرنسا الذي حضر هذه الدورة فدعا إلى توسيع نطاق مؤتمر نزع السلاح بحيث يكون أكثر تمثيلاً لدول وقوى العالم ، وأكسب أن فرنسا على استعداد لانتهاء مقاطعتها لمؤتمر نزع السلاح إذا ما تم الاتفاق على توسيع المؤتمر وعله أكثر ارتباطاً بنظم الأمم المتحدة بحيث يكون تشكيله مفتوحاً ويكفل المساواة بين المشتركين .. كما قدم اقتراحاً واقعياً لنزع السلاح عندما دعا إلى انشاء وكالة دولية للأعمار الصناعية تخضع لأشراف الأمم المتحدة ، وتكون قادرة على التفويض للتأكد من نزع السلاح بالتكنولوجيا الحديثة ، وبحيث ترصد وتتبع كل تجربة عسكرية مشبوهة في أي مكان في الدولتين العظمتين ، وتكون قادرة أيضاً على رصد الأعمار الصناعية العسكرية وهي تخلق في مدارها لسي الغشاء .

وفي ختام الدورة وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة على اصدار " اعلان مبادئ وبرنامج عمل لنزع السلاح في العالم " يهدف إلى وقف السباق الجنوني على التسلح الذي يتكلف ٤٠٠ مليار دولار سنوياً ، وسينتهي - إذا استمر - إلى أن تنفيس البشرية نفسها بنفسها .

ودعا " اعلان نزع السلاح " إلى تحويل منظمة الشرق الأوسط إلى منطقة خالية من الأسلحة النووية " وتبدك القارة =

شأنها : الانجازات التي تحققت في مجال نزع السلاح :-

تتمثل أهم الانجازات التي تحققت في مجال نزع السلاح في
عدة اتفاقات دولية أهمها :

(١) معاهدة تحريم التجارب الذرية :-

توصلت الى هذه الاتفاقية كل من الولايات المتحدة

الافريقية، وقارة أمريكا اللاتينية . وأكد الإعلان أن مجلس الأمن "سيخذ خطوات فعالة عند الضرورة لابقاء القارة الأفريقية خالية من الأسلحة النووية" وقد تعهدت منظمة الوحدة الأفريقية بالعمل على ابقاء أفريقيا منطقة خالية من هذه الأسلحة - أما بالنسبة للشرق الأوسط ، فقد طالبت وفود الدول الأعضاء في الجمعية العامة بنحويل هذه المنطقة الى منطقة خالية من الأسلحة النووية "وخاصة أن خطر انتشار الأسلحة النووية فيها انما هو خطر قائم" وتحويل الشرق الأوسط الى منطقة منزوعة السلاح النووي سوف يخدم قضية السلام الدولي . وقد نص الإعلان على أن : "تتمتع دول المنطقة على أساس متبادل عن انتاج أو امتلاك أية أسلحة نووية أو أجهزة لتفجير قنابل ذرية أو السماح لطرف ثالث بتدخل أسلحة نووية ، الى حين ضمان تحويل الشرق الأوسط الى منطقة خالية من هذه الأسلحة" .

ولقررت الجمعية العامة عقد دورات طارئة لنزع السلاح في عامي ١٩٨١ ، ١٩٨٢ لمواصلة مهام الدورة الخاصة التي إنتهت بصدور هذا الإعلان في أول يولية سنة ١٩٧٨ . ومما هو جدير بالذكر أن هذه الدورة كانت أول اجتماع دولي على أوسع نطاق يحضره كل أعضاء الأمم المتحدة البالغ عددهم ١٤٩ دولة لبحث الاجراءات اللازمة لنزع السلاح .

وبالرغم من شبه الاجماع على أن تلك الدورة الخاصة لنزع السلاح لم تحقق سوى قدر ضئيل من الانجازات ، الا أن مندوب بربنشيا وصفها بأنها "معجزة" لأنها "أنتهت الى مبادئ تمثل اتفاقا توصلت اليه ١٤٩ دولة حول أسس مشتركة وأهداف موحدة لنزع السلاح في العالم" . . ووصف لازار موهوف ، مندوب يوجوسلافيا ورئيس الدورة الطارئة للجمعية العامة الانجسار الذي تحقق على أنه اتفاق العالم "على فتح قنوات جديدة لاجراء مزيد من المفاوضات على طريق السير نحو نزع السلاح الدولي" . . أما مندوب الصين فقد اعتقد اعلان المبادئ الذي توصلت اليه الجمعية العامة " لأنه لم يشير بوضوح الى وقف سيطرة .

والاتحاد السوفيتى وبريطانيا وذلك فى يولية سنة ١٩٦٢ .. وقد دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة كافة الدول الأعضاء بالانضمام اليها .. واستجابت لهذه الدعوة أغلبية الدول الأعضاء باستثناء عدد ضئيل من بينهم فرنسا والصين واسرائيل، وقد جاء بديهاجة هذه المعاهدة أن الغرض منها هو " الاسراع الى أقصى حد ممكن للوصول الى اتفاق لإنزع السلاح العام والكامل تحت رقابة دولية مباشرة ، طبقا لأهداف الأمم المتحدة التى تتطلب وضع حد لسباق التسلح وتجنب التكاليف على انتاج وتجربة مختلف أنواع الأسلحة بما فيها الأسلحة النووية .. والرفية من الوصول الى وقف كل التجارب الذرية ، ومنع تلوث البيئة الإنسانية بالإشعاعات الذرية " .

وتنص المادة الأولى من هذه الاتفاقية على تعهد ككل طرف فيها : " بأن يحرم ويمنع ويمتنع عن القيام بأى تجارب ذرية أو تفجيرات ذرية فى أى مكان يقع فى اختصاصه أو تحت رقابته :

== الدولتين العظميتين على لجنة نزع السلاح ، ولم ينص على أن تؤلف اللجنة على أساس تمثيل جغرافى عادل " وأن كان قد سلم بأن هذه الدورة " عكست الى حد ما مطالب دول العالم الثالث فى أن تكف الدول العظمى من التلاعب بمفاوضات السلام دون أن تقدم أى تعهد حقيقى بنزع السلاح " .. بينما أعلن مندوب الكاميرون ، أن بلاده " تأسف لأن جميع الدول التى تملك أسلحة نووية لم تقدم ضمانات واضحة بأنها لن تستخدم أو تهتم باستخدام أسلحة نووية ضد الدول غير النووية " .

(أ) في الجو الحر - وفيما وراء حدوده - بما في ذلك الفضاء الجوي، أو المياه بما في ذلك المياه الإقليمية أو أعالي البحار .

(ب) في أي جزء آخر من البيئة إذا كان من شأن هذا التفجير أن يسبب إشعاعات ذرية خارج حدود إقليم الدولة الذي يرفع لسيادتها أو يقع تحت رقابتها .

وواضح أن هذه الاتفاقية لم تحظر بشكل مطلق إجراء التجارب في باطن الأرض، إذا كانت هذه الثغرة نقطة ضعف في الاتفاقية .. حاولت الدول إيجاد وسيلة لتفطيتها من طريق المفاوضات، من خلال لجنة نزع السلاح، غير أنها لم توصل حتى الآن إلى نتائج إيجابية .

(٢) معاهدة منع انتشار الأسلحة الذرية :

(أ) أعدت هذه المعاهدة لجنة نزع السلاح سنة ١٩٦٨ وقصدت الجمعية العامة كافة الدول بالانضمام إليها .. وأصبحت سارية منذ ٥ مارس سنة ١٩٧٠ .. وقد وصف الأمين العام للأمم المتحدة بتقريره السنوي من عام ١٩٦٨ هذه الاتفاقية بقوله : " أنها أهم اتفاق دولي في ميدان نزع السلاح منذ بدء العصر النووي، وبأنها تمثل نصرا كبيرا للقضية السلم " .

وتتضمن هذه المعاهدة المبادئ الآتية :

(أ) منع انتشار الأسلحة النووية بين الدول التي لا تملكها .

(ب) إنشاء نظام للرقابة يستهدف تنفيذ منع الانتشار .

(ج) تسهيل استخدام الطاقة الذرية في الأغراض السلمية .

(د) مواصلة الجهود لنزع السلاح الذرى نزما عاما وشعلا

ولا شك أن أهمية هذه المعاهدة تكمن فيما تهدف له من
نصر حيابة الأسلحة الذرية على من يمتلكها الآن .. وفى هذا
تفريق لخطاق انتشار تلك الأسلحة المدمرة كخطوة أولى للتخلى
منها نهائيا فى المستقبل ، كما أن من مزاياها خلق الظروف
المناسبة لانماء التعاون الدولى فى مجال استخدام الطاقة
الذرية فى الأغراض السلمية .

(٣) اتفاقية جعل أمريكا اللاتينية منطقة منزوعة السلاح
النوى : "معاهدة مكسيكو" ..

تم التوصل الى هذه الاتفاقية فى ١٤ فبراير سنة ١٩٦٧
نتيجة الجهود الكبيرة التى بذلتها الجمعية العامة للأمم
المتحدة ولجنة نزع السلاح .. ويلتزم أطراف هذه الاتفاقية ألا
يستخدموا المواد والتسهيلات الذرية فى غير الأغراض السلمية ..
كما يتعهدوا بأن يمنحوا فى أقاليمهم الآتى :

(أ) تجرية أو صناعة أو استخدام ، وكذلك أنتاج أو
اكتساب أى سلاح ذرى ، بأية وسيلة كانت ، وسواء كان ذلك بواسطة
الأطراف مباشرة ، أو بشكل غير مباشر من جانب أى شخص آخر وبأى
طريقة .

(ب) قبول أو تخزين أو وضع أو حيازة السلاح الذرى بأى
شكل من الأشكال ، بطريق مباشر أو غير مباشر ، بواسطة الأطراف
المتعاقدة نفسها ، أو بواسطة الغير بالنيابة عنها ، أو بأى
شكل آخر .

وقد انشأت الاتفاقية ما يعرف باسم "وكالة منع الأسلحة

الذرية في أمريكا اللاتينية" وهي هيئة أوكلت لها الاتفاقية مهمة الرقابة على تطبيق أحكامها ، كما ألقت على مائق الدول الذرية في العالم واجب احترام النظام الذي قرره الاتفاقية لنزع السلاح الذري .

والواقع أن أهمية هذه الاتفاقية تكمن في امكان تكرار هذه التجربة في مناطق أخرى من العالم . ولا جدال أن تعدد المناطق المنزوعة السلاح النووي يساعد كثيرا على منع انتشار الأسلحة الذرية ، فخلا من أنه يقلل من خطر الحرب النووية (١) .

(٤) الاتفاقية الخاصة بحظر وضع الأسلحة النووية فـى الجو والفضاء :

تم التوصل الى هذه الاتفاقية سنة ١٩٦٧ . وكان الهدف من ابرامها ابعاد التوتر الذى ملا الأرض من نطاق الفضاء الخارجى الذى بدأ يستخدمه الانسان منذ أن نجح الاتحاد السوفيتى فـى إطلاق قمرة الصناعات الأولى سنة ١٩٥٨ ، وقد جاء بالمادة الرابعة من هذه الاتفاقية أن الدول الأطراف تتعهد " بعدم وضع أية أجسام تعمل اسلحة نووية أو أى نوع آخر من أسلحة التدمير الشامل ، فى أى مدار حول الأرض ، أو وضع مثل هذه الأسلحة على أية أجرام سماوية أو فى المجال الخاص بأية طريقة أخرى " .

(٥) الاتفاقية الخاصة بحظر وضع الأسلحة النووية وأسلحة التدمير الشامل فى قاع البحر والمحيطات :

كان التطور الذى أحرزه المجتمع الدولى فى استغلال

(١) أنظر : الدكتور أحمد عثمان " معاهدة مكسيكو- لتحرير التجارب النووية " مجلة السياسة الدولية - العدد العاشر ، أكتوبر سنة ١٩٦٧ ص ١٢٤ - ١٣٢ .

البحار العامة والمحيطات، أهمية عظمى في اعتباره معبرا من مصادر رفاهية الجنس البشري، الأمر الذي دفع الأمم المتحدة إلى إنشاء لجنة خاصة للاستخدام السلمى لقاع البحر عام ١٩٦٨. وقد بحثت الجمعية العامة بعد ذلك عن الوسيلة التى يمكن أن تحفظ قاع البحر والمحيط - خارج نطاق الولاية الإقليمية للسدول - للأغراض السلمية، وفى سبيل ذلك، تفرغ مؤتمر لجنة نزع السلاح خلال سنة ١٩٧٠ لاعداد مشروع اتفاقية تحظر على الدول وضخ أسلحة نووية أو غيرها من أسلحة التدمير الشامل فى قيعان البحر والمحيطات والتربة التحتية لكل منها .. وقد اعتمدت الجمعية العامة هذه الاتفاقية سنة ١٩٧٠، ودخلت حيز التنفيذ فى عام ١٩٧٢ .

ثالثا : نظرة تقديرية لنشاط الأمم المتحدة فى مجال نزع السلاح (١) :

يتضح لنا من عرض الانجازات التى تحققت فى مجال نزع السلاح، أن كل ما تم انجازه حتى الآن يتمثل فى إبرام عدد من الاتفاقات الجماعية التى تنجم فى مجلتها إلى الحد من اخطار التجارب التى تجربها الدول الذرية على أسلحتها النووية، أو الحد من انتشار تلك الأسلحة، وهذا الأثر المحدود لا نجد لـه نتائج باهرة .. فالصين وفرنسا وهما دولتان ذريتان غير ملتزمتين باتفاقية حظر التجارب الذرية، وكما أن التلوث العلمى المذهل جعل من الميسور على أية دولة متوسطة أن تتعدى للدخول فى صناعة الأسلحة الذرية إذا شامت .. وهذا ما يدهش

(١) راجع بشي* من التفصيل الجهود الدولية التى بذلت فى نطاق منظمة الأمم المتحدة لنزع السلاح وذلك منذ انشائها فى المنظمة سنة ١٩٤٥ حتى سنة ١٩٦٥ وبحسب التسلسل التاريخى لكبرى أجزاء فى "مجلة السياسة الدولية" العدد الثالث - يناير سنة

الى القول أن ما تم انجازه في مجال نزع السلاح لم يمس حتى الآن الجوهر الأساس للمشكلة .. والمشكلة بهذه الصلة تتلخص فسي أن نزع السلاح هو اصطلاح يشمل تحديد ومراقبة وخفستى الأدوات البشرية والمادية للحرب ، كما يشمل الغاءها بشكل مطلق .

وهذا المفهوم احتل مكانا بارزا في تفكير الأشخاص المعنيين بسلام العالم زهاء أكثر من قرن ونصف من الزمان . فنجد " كانت KANT " في مشروعه للسلام الدائم بين الدول يشير في المادة الثالثة من هذا المشروع الى " الغاء الجيوش الدائمة " .. كما أن الفكرة ذاتها تم تطبيقها بموجب اتفاقية Rush - Bagot التي أبرمت بين الولايات المتحدة وبريطانيا سنة ١٨١٧ ، وتم الاتفاق فيها على نزع سلاح المنطقة الفاصلة بين كندا والولايات المتحدة .. كما اكتسب مفهوم نزع السلاح درجة لم يسبق لها مثيل من الاهتمام الدولي عندما جعل القيصر نيقولا الثاني " تحقيق نزع السلاح كواحد من الأهداف الرئيسية لمؤتمر لاهاي عام ١٨٩٨ " .

وهكذا نجد فكرة نزع السلاح قد ترددت على محمل الحرفية الدقيقة منذ وقت طويل ، وبدت كوسيلة مباشرة وبسيطة للسلام تروق كل انسان وتستأثر باعجابه .. وإذا كانت عصبة الأمم قد فشلت في تحقيق هذه الفكرة ، فإن الفصل ما زال يلاحق منظومة الأمم المتحدة ، ويرجع ذلك - في تقديرنا - الى أن منهج نزع السلاح ، كما نص عليه الميثاق يعتبر بعيدا من دائرة الالتزامات القانونية في الميثاق .. حيث لم تقتزن النصوص الخاصة بهذه بفرض أى التزام قانونى على الدول الأعضاء ، وانما يتضح من النصوص التي سبق أن أشرنا اليها ، أنها تتطلب من الجمعية العامة أن تنظر في المبادئ المتعلقة بنزع السلاح وتنظيم التسليح كجزء من اختصاصها العام في التعمد لبحث المبادئ العامة للتعاون الدولي .. كما تتطلب من مجلس الأمن أن يقيم

نظاما لتنظيم التسلح لعرضه على الدول الأعضاء لتقرره أولا
تقرره، وهكذا لا يعنى مثل هذا المنهج للمنظمة الدولية الحق
فى أن تتعدى أو تنفذ أو تشرف على نظام تسلح الدول بشكل
عام .. وكل ما تستطيع مباشرته فى هذا الصدد أن تقيد
توصياتها، أو أن تقوم بأعداد برامج للحد من التسلح أو
غذاه، والكلمة الأخيرة لتنفيذ هذا أو ذاك متروكة للدول
الأعضاء .. وهذا أصعب من أن يشكل نظرية متكاملة أو منهاج
ناجما بذاته لتحقيق نزع السلاح .. وهو ما دعا البعض السيس
القول - بحق - أن دور نزع السلاح فى الميثاق محدود الأثر إلى
حد كبير (١).

وسواء أكان نزع السلاح فى ذاته يشكل محاولة صحيحة
شرعية كمنهج نحو السلام أم لا، فمما لا شك فيه أن أى حل كساف
لمشكلة السلام العالمى، لابد أن يشمل نزع السلاح كعنصر مسن
عنصر هذا الحل، ومن حسن الحظ أن الدول الكبرى بدأت تدرك
أن أى حرب إبادة هى كارثة محققة يمكن أن تدمر المدنية
الإنسانية .. كما أن المجتمع الدولى بات يدرك أن نفقات التسلح
تستنزف الموارد الاقتصادية لدرجة تعوق تحقيق الرفاهية
الإنسانية، بل وتسبب فى خلق شروخ اقتصادية واجتماعية تجعل
العالم أكثر تعرضا واستهدافا للحرب، ومن ثم يجب على الدول
أعضاء الأمم المتحدة، أن تأخذ ما توصى به الجمعية العامة فى
مجال نزع السلاح مأخذ الجد، وأن يكون الباعث لها فى تنفيذ
تلك التبعيات شريفا ونزيها .

(١) يشير بعض الفقهاء إلى أن نظام الأمم المتحدة،
يعتمد فى تحقيق السلم والأمن الدولى على ثلاثة فقط هيئى :
التصوية السلمية، والأمن الجماعى، والتعاون الدولى، أما
نزع السلاح فدوره غير محسوس فى الميثاق . راجع : جيسودش
وهمبرو المرجع السابق ص ٩١ .

المنهج الرابع تطبيقية الاستعمار

لما كان الاستعمار هو أحد العوامل المسببة للحرب في العالم الحديث .. بالنظر لما يسببه هذا النظام من تنافس وأطماع متصارعة بين الدول المستعمرة من جهة ، وميل الشعوب المقهورة والعاظمين عليها للقيام برد فعل ثوري ضد مستعمرهم من جهة أخرى .. لذلك كان حرص واضع ميشاق الأمم المتحدة على ضرورة الربط بين تحقيق السلام العالمي والغاء هذا النظام ، وكان في مخيلتهم أن السلام وظيفية من وظائف المجتمع السليم ، تتمتع فيه كل الجماعات المكونة لأجزائه بالعدالة ، وتشارك في تبادل الاحترام ، وتشترك في قيم التقدم الاقتصادي والاجتماعي ، وتعنى قدما تلقاء النضج السياسي .. ولئن يتأتى الوصول إلى هذا المجتمع طالما ظل النظام الاستعماري جاثيا على منابضه كثيرة من خريطة العالم ، وطالما ظلت قطاعات واسعة من المجتمع البشري محرومة من كل مزايا ومسؤوليات الجنسية الكاملة في المجموعة الانسانية ، نتيجة للسيطرة الاستعمارية عليها .. ومن هنا جاء المنهج الرابع كوسيلة لتطبيقية الاستعمار في العالم ، ولوضع الحلول الكفيلة بالارتقاء بسكان الاقاليم المستعمرة إلى مرتبة الحكم الذاتي والاستقلال .

ونلاحظ أن واضع الميثاق ، مندها تعدوا لصياغة النصوص التي تحكم هذا المنهج ، فانهم تلافوا ذكر كلمة الاستعمار نهائيا .. واستخدموا نظامين قانونيين لتطبيقها على الاقاليم غير المستقلة في العالم .. وقد جمع بين هذين النظامين فكرة مؤداها أن الدول المستعمرة مهمتها أن تدير تلك الاقاليم ولا تستعمرها ، على أن تكون هذه الادارة تحت اشراف المجتمع الدولي متمثلا في منظمته الدولية ، وهكذا جاء تطبيق هذا المنهج بمبدأ جديد هو محاسبة الدول المستعمرة ورقابتها لتحقيق من تنفيذ

انترناساتها في ادارة الاقاليم التي تقع يدها عليها ، بعد أن ظلت هذه المسائل من الأمور الداخلية للدول المستعمرة ودحسا طويلا من الزمن .

ولد لم الميثاق الاقاليم غير المستقلة الى قسمين ، ووقع لكل قسم منها نظاما قانونيا متميزا وهي (١) .

- الاقاليم الخاضعة للوصاية .
- الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي .

ومن المناسب ، أن نتناول - بصفة عامة - أحكام الميثاق في كل نظام من هذين النظامين .

أولا : الاقاليم الخاضعة للوصاية (٢)

جاء نظام الوصاية في ميثاق الأمم المتحدة امتدادا لنظام الانتداب الذي وضعته عصبة الأمم ، والذي كان يهدف الى الاسهام في حل مشاكل بعض الاقاليم غير المستقلة على نحو يحقق الارتقاء بها من ناحية ، ويحفظ السلم الدولي من ناحية أخرى .

وقد نصت المادة ٧٧ من الميثاق على أن الاقاليم الخاضعة لنظام الوصاية هي :-

- ١ - الاقاليم التي كانت مشمولة بالانتداب .
- ٢ - الاقاليم التي تقطع من دول الأعداء نتيجة للحرب العالمية الثانية .

(١) أنظر : الدكتور زكي هاشم " المرجع السابق " ص ٢٠٢ وما بعده .

(٢) أنظر : المرجع السابق ص ٢١١ وما بعدها .

٣ - الاقاليم التى تقعها تحت الوصاية بمحض اختيارها
دولة مسئولة عن ادارتها .

والهدف من هذا النظام هو ترقية أهالى تلك الاقاليم
فى شئون السياسة والاجتماع والتعليم والاقتصاد ، واضطراب
تقدمها نحو الحكم الذاتى أو الاستقلال حسبما يلائم الظروف
الخاصة لكل إقليم وشعب ، وتشجيع احترام حقوق الانسان وحرياته
الأساسية . . وأخيرا كفالة المساواة فى المعاملة فى الشئون
الاجتماعية والاقتصادية والتجارية لجميع أعضاء الأمم المتحدة
ومواطنيها ، والمساواة بين هؤلاء المواطنين فيما يتعلق
باجراءات القضاء (المادة ٧٦) .

ولتحقيق تلك الأهداف ، أنشأ الميثاق مجلس الوصاية الذى
له الحق فى أن يلجأ فيما يحتاج اليه من معونة ، فى المسائل
الاقتصادية والاجتماعية أو غيرها من المسائل الفنية ، إلى
المجلس الاقتصادي والاجتماعي والوكالات المتخصصة فى المسائل
التي تدخل فى اختصاص كل منها .

كما ألقى الميثاق على عاتق مجلس الوصاية أن يوسع
طائفة من الأسئلة من مدى تقدم السكان فى كل إقليم مشمول
بالوصاية فى الشئون السياسية والاقتصادية والاجتماعية
والتعليمية . . وأيضا لزم السلطة القائمة بالادارة . فى كل
إقليم مشمول بالوصاية ، أن تقدم تقريرا سنويا للجمعية العامة
موضحا على أساس هذه الأسئلة (١) .

ثانيا : الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى : -

خصص الميثاق الفصل الحادى عشر منه ، لتحديد التزامات

(١) انظر المادة (٨٨) من الميثاق .

الدول القائمة بإدارة هذه الاقاليم ،وقد نصت المادة ٧٣ من الميثاق على أن :

" يقر أعضاء الأمم المتحدة - الذين يظلمون في الحال أو في المستقبل بتبعات من إدارة اقاليم لم تنل شعوبها نصيباً كاملاً من الحكم الذاتي - المبدأ القاضى بأن مصالح أهل هذه الاقاليم لها المقام الأول ،ويقبلون أمانة مقدسة في عملهم الالتزام بالعمل على تنمية رفاهية أهل هذه الاقاليم الى أقصى حد مستطاع في نطاق السلم والأمن الدولي الذي رسمه الميثاق" .

وأهم الالتزامات التي تلح على عاتق تلك الدول هي (١) :

(١) كفالة تقدم شعوب تلك الاقاليم في شئون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم وكفالة معاملتها بانصاف ، وحمايتها من ضروب الاساءة .. مع مراعاة الاحترام الواجب لثقافة هذه الشعوب وحضارتها .

(٢) انماء الحكم الذاتي في تلك الاقاليم ،ومعاونتها سكانها على تطوير نظمها السياسية بصورة مفعلة ،وفلتها للظروف الخاصة بكل اقليم ،وسكانه ،ومراحل تقدمه المختلفة .

(٣) تعزيز التدابير الانشائية للرقى والتقدم وتشجيع البحوث ،مع وجوب التعاون فيما بين هذه الدول ومع الهيئات الدولية المتفخمة لتحقيق المقاصد الاجتماعية والاقتصادية والعلمية المستهدفة كلما تراءت لهم مواعمة ذلك .

(١) أنظر : الدكتور زكي هاشم المرجع السابق - ص ٢٠٣

(٤) تقديم بيانات دورية منتظمة ، الى الأمين العام للأمم المتحدة ، في كافة الشئون المتعلقة بمعالج هذه الاقاليم

ومن الملاحظ أن الميثاق لم يحدد على سبيل الحصر ، الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي ، كما فعل بالنسبة للاقاليم الخاضعة لنظام الوصاية ، كما أنه لم ينشئ لها جهازاً مستقلاً مثل مجلس الوصاية .. وقد أدى ذلك بالسودول المستعمرة الى أن ترفض - في بداية قيام الأمم المتحدة - مبدأ محاسبة المنظمة الدولية لها على ادارتها لهذه الاقاليم .. وبرزت ذلك أن الأحكام التي أوردها الميثاق في هذا الصدد ، ذات طابع اختياري ، وليس لها قيمة قانونية تتعادل مع أحكام الميثاق الأخرى ، ولكن الجمعية العامة للأمم المتحدة تصدت لهذا الادعاء كما سيتضح لنا فيما بعد .

الجهود التي بذلتها الأمم المتحدة في مجال تطبيق الاستعمار (١) .

أولها فيما سبق نصوص الميثاق فيما يتعلق بالاقاليم غير المستقلة ، وعرفنا أن تلك الاقاليم قد أخضعت لنظامين ، نظام الاقاليم الخاضعة للوصاية ، ونظام الاقاليم الغير متمتعة بالحكم الذاتي .. وقد خضع للنظام الأول احدى عشرة دولة استقلت جميعها ، وصارت أعضاء في الأمم المتحدة .. مستعبدات القليمين فقط هما فينيا الجديدة وتديرها استراليا ، وجزر المحيط الهادى وتديرها الولايات المتحدة الأمريكية .

أما الاقاليم الخاضعة للنظام الثانى .. فقد عرفنا أن الميثاق لم يحددها على سبيل الحصر ، كما لم ينشئ لها جهازاً

(١) انظر حقائق أساسية عن الأمم المتحدة ، مكتب الاسم المتحدة ، للاعلام ، سنة ١٩٧٧ ص ١٢٥ وما بعدها .

خاصا ، الأمر الذى أدى بالدول المستعمرة الى رفض مبدأ محاسبة الأمم المتحدة لها فى ادارة هذه الاقاليم ، بحجة أن الميثاق لم يأت بنص صريح يخول للأمم المتحدة ذلك ، كما أنه لم ينتسب الجهاز الذى يناط به القيام بتلك المهمة .

وقد رفضت الجمعية العامة هذا التفسير ، وسارعت ففى سنة ١٩٤٧ بإنشاء ما يسمى "لجنة المعلومات عن الاقاليم غير المستتعة بالحكم الذاتى" أوكلت لها مهمة بحث البيانات التى تقدم للأمم المتحدة بخصوص تلك الاقاليم .

أما بخصوص ادعاء الدول المستعمرة أنها وحدها صاحبة الاختصاص فى تحديد الاقاليم التى ينطبق عليها هذا النظام .. فلقد انكرت الأمم المتحدة على تلك الدول هذا الادعاء ، وأعطت لنفسها الحق فى حصر وتحديد تلك الاقاليم ، على أساس أن القول بغير ذلك ، يؤدى الى التهرب من رقابة وإشراف الأمم المتحدة فى ادارة هذه الاقاليم .

وقد خطت الأمم المتحدة خطوة هامة فى تطبيق هذا المنهج من طريق اصدار قراراتين هامين هما :

- قرار الجمعية العامة الصادر فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ بشأن تنفيذية الاستعمار وأسلوب تنفيذه .

- قرار الجمعية العامة الصادر فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦١ بإنشاء لجنة تنفيذية الاستعمار .

وبهذهما أن نتناول بايجاز مضمون هذين القرارين .

(٢) قرار الجمعية العامة الصادر في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ بشأن تغطية الاستعمار (١) :-

أهتمت الجمعية العامة في دورتها الخامسة عشر في عام ١٩٦٠ بموضوع الشعوب التابعة التي تسيطر عليها وتستغلها دول أجنبية عنها ، وقد نجحت الدول الأفريقية والآسيوية في حشد أصوات أغلبية الدول الأعضاء داخل الجمعية العامة لإصدار قرار تاريخي في ١٤ ديسمبر ١٩٦٠ قررت فيه تغطية الاستعمار - بجميع صورته ومظاهره - تغطية عاجلة ٠٠ واستندت في تأصيل أسباب صدور هذا القرار ، إلى المبادئ التي وردت في الميثاق ، وتلك التي يتمخض عنها تطبيق الفصول ١١ ، ١٢ ، ١٣ التي تعالج المسألة الاستعمارية .

ويتضمن هذا القرار ما يلي (٢) :

(١) أن خفوع الشعوب للاستعباد الأجنبي ، أو سيطرته ، أو استقلاله ، يعتبر انكاراً لحقوق الإنسان الأساسية ، وبخاصة في ميثاق الأمم المتحدة ، ويهدد لثبة السلام والتعاون في العالم .

(٢) لجميع الشعوب الحق في تقرير مصيرها ، ولها - بمقتضى هذا الحق أن تحدد بحرية نظامها السياسي ، وأن تسعى في ظل هذه الحرية إلى تحقيق نموها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي .

(١) أنظر : الأستاذة الدكتورة عائشة راتب " المنظمات الدولية " دار النهضة سنة ١٩٦٤ ص ١١٨ وما بعدها .

وراجع رسالة الدكتور أحمد عثمان - وموقعها : " مبدأ التنظيم الدولي لإدارة المستعمرات وتطبيقاته " كلية الحقوق - جامعة القاهرة سنة ١٩٦٣ - ص ٣٩٤ وما بعدها .

(٢) راجع القرار الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم (١٥١٤) بتاريخ ١٤ ديسمبر سنة ١٩٦٠ .

(٣) يجب ألا يتخذ بأي حال تغلف الاقليم ، في الميدان السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي أو التعليمي ، ذريعة لتأخير الاستقلال .

(٤) يوقع حد لجميع انواع الاعمال المسلحة أو أعمال القمع ، الموجهة ضد الشعوب غير المستقلة ، حتى تتمكن من أن تمارس في سلام وحرية ، حقها في الاستقلال التام وتضمن سلامة اقليمها الوطني .

(٥) كل محاولة تستهدف التقيؤس الجزئي أو الكلي للوحدة القومية أو سلامة اقليم أي بلد ، تعتبر منافية لاهداف ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه .

وقد تضمن القرار - علاوة على ذلك - دعوة الدول المسفولة عن ادارة اقاليم غير مستقلة ، الى اتخاذ التدابير الفورية اللازمة لنقل جميع السلطات الى شعوب تلك الاقاليم ، دون قيد أو شرط ، وفقا لرغبة وارادة هذه الشعوب والتي أعلنت منها بحرية دون تمييز بسبب الجنس أو العقيدة . أو اللون ، وذلك حتى تتمكن من التمتع الكامل بالاستقلال والحرية التامة .

(ب) قرار الجمعية العامة الصادر في ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٦٥

بانشاء لجنة تعمية الاستعمار (١)

جاء هذا القرار تكملة للقرار السابق ، حيث كان لابد من انشاء لجنة خاصة للإشراف على تنفيذ ما جاء به .. ومن ثم أصدرت الجمعية العامة قرارها هذا مؤكده فيه على المبادئ التي وردت في قرارها السابق .. مع انشاء لجنة خاصة يناط بهادراسة وتطبيق ذلك القرار ، وتقديم الاقتراحات والتوصيات التي تؤدي الى التطوير الدائم في تنفيذه .. وعلى أن تقوم هذه اللجنة بتأدية مهمها باستخدام جميع الوسائل التي تكون تحت تصرفها .

(١) انظر قرار الجمعية رقم (١٦٥٤) الصادر في ٢٧ نوفمبر ١٩٦١ (١٦) .

وقد أخذت اللجنة بنظام " قائمة الاسئلة " وهي جملة أسئلة توجهها اللجنة الى الدولة الممثلة عن ادارة الاقاليم غير المستقلة للحصول منها على المعلومات والبيانات اللازمة لعملها كذلك أقرت اللجنة حق تقديم العرائض والشكاوى المكتوبة والشفوية وقامت بزيارات عديدة للمناطق المستعمرة ، وحددت جداول زمنية لاستقلال كل اقليم على ضوء ظروفه ، ودرجة التقدم التي وصل اليها وقد نجحت اللجنة في تحرير العديد من الاقاليم ، وتمكينها من الحصول على استقلالها ، وانضمامها الى عضوية الامم المتحدة وما زالت تبذل جهودها في سبيل تمكين باقى المناطق المستعمرة من الحصول على حقها في تقرير المصير .

ويهمنا ونحن في صدد عرض الجهود التي بذلتها الامم المتحدة لتتمية الاستعمار ، أن نشير الى مشكلة اقليم جنوب غرب افريقيا والجهود التي تبذلها الامم المتحدة لتخليص هذا الاقليم من سيطرة حكومة جنوب افريقيا .

مشكلة اقليم جنوب غرب افريقيا (ناميبيا) (١)

كان اقليم جنوب غرب افريقيا خاضعا لاشراف حكومة جنوب افريقيا وفق احكام نظام الانتداب في ظل عصبة الامم ، وقد أصبح هذا الاقليم مشغولا بنظام الوصاية وفقا لنص المادة ٧٧ من ميثاق الامم المتحدة . . وكان لزاما على حكومة جنوب افريقيا أن تبادر لتوقيع الاتفاق المنصوص عليه بالمادة ٧٥ أسوة بما اتبع مع الدول الاخرى ، التي كانت تدير اقاليم مشغولة بنظام الانتداب ووقعت اتفاقات وصاية مع الامم المتحدة . وهي : استراليا وبلجيكا ونيوزيلندا . والمملكة المتحدة وفرنسا .

(١) راجع : د. مفيد شهاب - المرجع السابق - ص ٣٢٧ وما بعدها ، وانظر :

عبر أن حكومة جنوب افريقيا رفضت توقيع اتفاق الوصاية وطالبت بضم هذا الاقليم اليها بعد اجراء استفتاء شعبي به .. الا أن الجمعية العامة اعترضت على هذا الطلب وأعلنت أن الاهالي في افريقيا لا يمكنهم ان يملكون حق التصويت في هذا الاقليم ، كما انهم لم يملكون حق التصويت في هذه المسألة المصيرية ، ومن ثم فانها توصي - موصيا - من ذلك - بوضع الاقليم تحت نظام الوصاية الدولية .

ورغم ذلك ، فقد اصرت حكومة جنوب افريقيا على موقفها ولم تتقدم للجمعية العامة لعقد اتفاق بخصوص هذا الاقليم ورفضه تحت الوصاية ، وازاء ذلك فقد طلبت الجمعية العامة من محكمة العدل الدولية ابداء الرأي في مدى التزام حكومة جنوب افريقيا بوضع الاقليم تحت الوصاية .

وبموجب الرأي الاستشاري الصادر بتاريخ 21 يولية سنة 1960 اوصت المحكمة أنه : اذا لم يكن هناك التزام قانوني على جنوب افريقيا بعقد اتفاق لوضع الاقليم المذكور تحت الوصاية الا أن هذه الدولة لا تملك تعديل الوضع القانوني للاقليم بل اذابة المنفردة ، وأي تغيير لهذا الوضع لا يجوز قانونا الا بموافقة الامم المتحدة . وازاءت المحكمة أن حكومة جنوب افريقيا تظل ملتزمة بالاحكام الخاصة بالانتداب الواردة في المادة 22 من ميثاق الامم المتحدة . ويكون للجمعية العامة للامم المتحدة الحق في مراقبة ادارة هذه الدولة للاقليم المذكور استنادا الى اختصاصاتها العامة المنصوص عليها في الميثاق .

وفي الوقت الذي قبلت فيه الجمعية العامة هذا الرأي وشكلت لجنة خاصة للتباحث مع جنوب افريقيا حول تطبيق هذه الفتوى ، فقد أعلنت جنوب افريقيا عن رفضها لتلك الفتوى واستمرت في انكار سلطة الامم المتحدة على هذا الاقليم .

وفي ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٦٦ أصدرت الجمعية العامة قرارا بانتهاء انتداب جنوب افريقيا على الاقليم المذكور، مع وفهه تحت الاشراف المباشر للأمم المتحدة. ٠٠ مع تأكيد حق شعب هذا الاقليم في تقرير مصيره. ٠ وجاء في هذا القرار : أن حكومة جنوب افريقيا قد قصرت في كفالة الرفاهية المادية والمعنوية والامن للسكان الاقليميين، وانها في الواقع قد تنكرت لمك الانتداب (١).

ودعا القرار حكومة جنوب افريقيا الى الامتناع من أي عمل من شأنه تغيير الوضع الدولي لاقليم ناميبيا. ٠٠

وفي ١٩ مايو ١٩٦٧ أصدرت الجمعية العامة قرارا بانشاء لجنة تسمى " مجلس الامم المتحدة لجنوب افريقيا". وقد انيط بهذه اللجنة مسؤولية ادارة الاقليم، وان تعمل كل ما في وسعها لتمكينه من الحصول على استقلاله في موعد لا يتجاوز يونية ١٩٦٨.

غير أن هذه اللجنة لم تتمكن من ممارسة اختصاصاتها بسبب تعذر جنوب افريقيا لسلطات الامم المتحدة. ٠٠ وقد جاء في التقرير الذي قدمته اللجنة في هذا العدد : أنها بعدت الى ممارسة اختصاصاتها بقدر الامكان. في ظل الظروف السائدة. ٠ الا أنها اقتنعت بأن جنوب افريقيا لن تنسحب مالم يتخذ فيها تدابير اجرائية، وحذرت اللجنة من أن رفض تلقاء الدول الانصياع لقرارات الامم المتحدة، سوف يؤدي لا محالة الى نشوب العنف والحرب العنيفة. ٠٠

وقد اقترحت اللجنة اتخاذ عدة اجراءات يمكن أن تقوم بها الحكومات لتأييد جهودها، منها أن تكون كافة العلاقات التي تملز هذا الدول فيما يخص ينتميتها مع اللجنة وحدها وأن تكون كافة المعاملات الخاصة بالشركات التي يمتد نشاطها الى هذا الاقليم عن طريقها، وأن تحول اليها عائدات عملياتها.

ص ١٣٨. (١) انظر خلاصه اساسيه عن الامم المتحدة - المرجع السابق

وفي أوائل سنة ١٩٦٩ استرعت اللجنة نظر مجلس الأمن الى ما تقتضيه حكومة جنوب افريقيا من انتهاكات خطيرة لحقوق الانسان في اقليم ناميبيا ، فاجتمع المجلس في ٢٠ مارس سنة ١٩٦٩ وأصدر قرارا اعترف فيه بقرار الجمعية العامة الخاص بانهاء الانتداب على هذا الاقليم ، واعتبر تواجد جنوب افريقيا فيه بمثابة وجود غير شرعي . . وطلب من حكومة جنوب افريقيا الانحاب فورا من اقليم . . وأنه في حالة عدم استجابتها لهذا القرار ، فسوف يتخذ المجلس الخطوات أو التدابير اللازمة . . ودعا جميع الدول الى بذل نفوذها للضغط على حكومة جنوب افريقيا لتنفيذ قرارات المنظمة الدولية .

وفي ١٢ أغسطس ١٩٦٩ أدان مجلس الأمن حكومة جنوب افريقيا لتعديدها المستمر لقرارات المنظمة الدولية ، وقرر أن استمرار احتلالها لناميبيا يشكل انتهاكا عدوانيا لسلطة الأمم المتحدة . . وحدد يوم ٤ أكتوبر سنة ١٩٦٩ موعدا نهائيا لانسحابها . . واعتبره بشريعة الكفاح ضد الوجود غير الشرعي لسلطات جنوب افريقيا . . ودعا جميع الدول الى وقف كل معاملتها مع جنوب افريقيا في الامور الخاصة بناميبيا .

وفي ٢٩ يوليو سنة ١٩٧٠ اتخذ مجلس الأمن عدة قرارات هامة دعا فيها أعضاء الأمم المتحدة الامتناع عن ممارسة أية علاقات مع جنوب افريقيا تنطوي على الاعتراف بسلطتها على ناميبيا . . سواء كانت هذه العلاقات سياسية أو اقتصادية أو سياحية .

ورغم تلك الجهود الكبيرة التي بذلتها الأمم المتحدة ، لمّا زالت حكومة جنوب افريقيا تتحدى المجتمع الدولي ، وتحتل وسيطرتها على اقليم ناميبيا (١) .

(١) وافق مجلس الأمن في ٢٨ يولية سنة ١٩٧٨ على مشروع قرار باستقلال ناميبيا عن حكومة جنوب افريقيا . . وقد آمد هذا المشروع وزراء خارجية الدول الغربية الخمس :

شارة تشجيعية لدور الأمم المتحدة. في تعفية الاستثمار

يتفح لنا مما سبق ، أن الأمم المتحدة. نجحت الى حد كبير في القضاء على مشكلة الاستثمار واستثمار شروء من المجتمع الدولي ، بل وأوقف هذا النظام على الافول ، وذلك بعد أن استقلت جميع الاقاليم التي كانت موضوعة تحت الوصاية وصارت أعضاء في الأمم المتحدة. (ما عدا اقليمين فقط هما غينيا الجديدة وجزر المحيط الهادئ) ويعد أن تحرر عدد كبير من الاقاليم فيسبر المتمتعة بالحكم الذاتي وحصلت على استقلالها. ولم يعد سوى عدد ضئيل من تلك الاقاليم في طريقه هو الآخر الى التحرر والاستقلال ولا شك أن ما يثلثه الأمم المتحدة في هذا الصدد ، يشكل أعظم محاولة طامحة - قدر لها أن تبدل - لمعالجة أخطر مشكلة من مشاكل عصر التوسع الاستعماري ، معالجة شاملة ايجابية بناءة ، بنسب ويمكن القول أن نشاط الأمم المتحدة. في تعفية الاستثمار يعتبر محاولة لا لمنع حرب عالمية ثالثة محتملة الوقوع ، ولكن لمنع حرب عالمية رابعة مترافقة ، بمنع قيام تعدد لايجبر بين العالمين الاوربي وغير الاوربي " (٢) .

ولكن اذا كان قد تيسر للمنظمة العالمية ، التعميم الحميد بالمجهود المنظم الواعي لمعالجة مشكلة الاستثمار ، فمن الواضح أن الوقت مازال متأخرا لوضع أسس الاحترام المتبادل والتعاون الشريف ، بين الشعوب الفقيرة حديثة الاستقلال وشعوب الدول الاوربية الغنية .

= بريطانيا ، والولايات المتحدة ، وفرنسا ، والمانيا الغربية ، وكندا . ويتكون هذا المشروع من شقين : الشق الاول ينص على تعيين مندوب خاص للأمم المتحدة. للإشراف على قوة تتكون من خمسة آلاف جندي ، والشق الثاني - ينص على ضم خليج فالقيس الى سامبيا واعتباره جزءا منها تأكيداً لوحدها وسلامتها الاقليمية وكانت حكومة جنوب افريقيا تدعم لنفسها ملكيتها رغم أنه يبعد عنها حوالي ٤٠٠ ميل ، وقد حدد مجلس الامن نهائية سنة ١٩٧٨ للتنفيذ هذا القرار .

(٢) راجع : أول. كلود - المرجع السابق - ص ٤٩٦ .

١٩١٤ كانت الأمم المتحدة تمثل - أجيال - الذين سائمي نسي
تاريخ البشرية - فمن المحتمل جدا أن تمثل أيضا الفرصة الأخيرة
للدول الأوربية الغنية لكي تكفر عن ماضيها المظلم لمعاملتها
للعشوب حديثة الاستقلال ، وما قامت به في حق تلك الشعوب - من
استنزاف لشرواتها خلال قرون طويلة .

أن التحدي الحقيقي الذي تواجهه الأمم المتحدة الآن .. هو
كيفية إيجاد الوسائل اللازمة للتقريب بين الدول الغنية
والدول الفقيرة حديثة الاستقلال .. ولأنه أن أهم وظيفة يمكن أن
تكون للأمم المتحدة ، على الإطلاق ، هي تقوية ودعم الاستجابة التي
هذا التحدي ، وعلى أن تقع الأساس لتوحيد وتضامن كل الشعوب
قاطبة في محاولة جماعية وتعاون مشترك ، لتحقيق الأمال الإنسانية
في نهج الفكر والتخلف والموول بشعوب العالم أجمع إلى مرحلة
الرفاهية والتقدم . وفقا للمناهج التي وضعها الأمم المتحدة .
في هذا الصدد والتي سنتناولها بالتفصيل في المبحث التالي :

المبحث الثاني

مناهج الأمم المتحدة ، لتحقيق رفاهية الشعوب

تأتي المناهج التي وضعها ميثاق الأمم المتحدة ، لتحقيق
رفاهية الشعوب . استجابة للآراء التي تغمر ظاهرة الحرب بآثارها
نتيجة عوامل اقتصادية واجتماعية ، وأن القضاء عليها لن يتحقق
إلا بتعاون الدول فيما بينها في المجال الاقتصادي والاجتماعي
والإنساني ، لأن مشكلة السلام العالمي ليست في كيفية إيجاد
السبل والوسائل لإبعاد شبح الحرب - عن طريق اصطناع عدد من
مناهج حفظ السلم والأمن الدولي تعمل على إيجاد الدول بعضها
من بعض - وإنما في كيفية ضم شمل تلك الدول في تآلف وتآزر على
نحو إيجابي يحقق لها الرفاهية والتقدم ، ونجاح المجتمع الدولي
في تحقيق هذا التعاون ، يعتبر اسهاما لا مثيل له في حل مشكلة
السلام العالمي .

والواقع أن هذا المفهوم يركز على عدة اعتبارات أساسية هي :

(أولاً) أن الحرب تنشأ بسبب ظروف موضوعية للمجتمع الانساني فلا هي نتيجة حرية فطرية في الانسان ، ولا هي نتيجة طبيعة شريرة اكتسبها ، ولا هي نتيجة طبيعة كامنة في الدولة ، ولا هي نتيجة سياسة بلا عقل ولا تمييز ، وانما الحرب مرض يعيب المجتمع العالمي يتسبب عن ظروف النقص الخطيرة في الظروف الاقتصادية والاجتماعية للنوع الانساني . فالظفر ، والبؤس ، والحرق ، والامية ، وفقدان الامن الاقتصادي ، والظلم الاجتماعي ، والاستغلال ، والتمييز العنصري هذه هي العوامل التي تخلق اليأس ، وبلاذة الاحساس واللامبالاة والاضباط ، والخوف ، والجشع ، والشر ، والكراهة ، والغفل ، والتي تجعل العالم مرفق للحرب سريع الاستجابة لها ^(١) ، ومن ثم فمن الواجب على المجتمع الدولي ايجاد الصيغة الثلاثة للحد من تلك الشرور والاثام .. ومعالجة كافة النتائج المترتبة عليها تمهيداً لاستكمال شأفة الحرب واجتثاث جذورها .

(ثانياً) أن الدولة تعتبر نظاماً سياسياً يفرز على المجتمع الدولي نظاماً تصفياً جامداً من التقسيمات الرأسية المرتبطة بمبدأ الحيادة .. والنتيجة الحتمية لذلك هي تفكيك الوحدة العضوية للمجتمع الدولي ، وتلقيع العالم الى اجزاء متنافسة ومتنافرة في ظل سيادات تتملكها الغيرة الوطنية والكبرياء القومي .. غير أن الدولة كنظام اجتماعي واقتصادي ، أصبحت غير قادرة على حل مشكلاتها الأساسية بمعزل عن المجتمع الدولي ومن ثم فلا مناص لها من ايجاد سبل للتعاون الدولي المشترك مع غيرها للقيام بما ينبغي عمله في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، لتحقيق التقدم والرخاء لشعبها ، وللمطحة الاسرة

(١) انظر اول جلود "النظام الدولي والسلام العالمي" المرجع السابق ص ٥٠٢ .

الانسانية كلها . ولا شك أن مثل هذا التعاون يقرب بين الشعوب ويوجد بين المصالح ، ويفيد في تهيئة المناخ المناسب لدعم أسس السلام العالمي .

(ثالثا) أن التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، يخلق بين الشعوب وهي عالمي مشترك ويغرس في نفوس البشر عاطفة التضامن الانساني . . لدرجة يمكن القول معها ، أن المنافع والمزايا المتبادلة ستبدو ذات قيمة عظيمة في ميون الشعوب المستفيدة ، مما سيؤثر من دهاوى الحرب ويرمي بدلا منها دعائم الود والوئام . .

وباختصار فإن التعاون الدولي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والانسانية ، يعتبر وسيلة لدعم السلام العالمي ، وذلك من طريق ما يؤدي اليه هذا التهلون ، من اقتفاء أثر الطغراف التي تؤدي الى الحرب ، ومحاولة علاجها ، ومواجهة اثارها ، والعمل على اقامة مجتمع دولي متحرر من الفوليد والعوز تنعم فيهم الشعوب بالتقدم والرخاء . .

ولا جدال أن هذه الفكرة - ولو أنها لا تخلو من النقد - إلا أنها جذابة ، ومميزتها الكبرى في كونها تستهوي المثالية الانسانية ، كما تحافظ في ذات الوقت على المعطاة القومية الذاتية ، وقد يرى دهاء فكرة العالم الواحد ، أنها تفوق لفس افتراضاتها وتناقضها المناهج الاخرى التي تعمل بطريقة مباشرة على حفظ السلم والامن الدولري . .

ورغم أن التعاون الدولي - كمنهج لتحقيق السلام العالمي - لم يشذ انتباه وافعى عهد عصبة الامم إلا بمورة جزئية (١) إلا أن

(١) راجع نص المواد ٢٣ ، ٢٤ ، ٢٥ من عهد العصبة والتي تنص على تحسين احوال العمال في العالم ، وتشجيع التعاون الدولي في مجال الصحة لمنع الامراض وتخفيف الآلام في انحاء العالم كافة .

هذا الخنجر استهوى واضى ميثاق الأمم المتحدة بصورة كامله فجاء الميثاق يتبنى فكرة التعاون الدولى على نطاق واسع فاشارت الديباجة الى ذلك بقولها : " نحن شعوب الأمم المتحدة وقد آلمنا على انفسنا : أن ندفع بالرقى الاجتماعى قدما ، وأن نرفع مستوى الحياة فى جو من الحرية أفسح .. وأن نستخدم الاداة الدولية فى ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها .. " وقد أكد هذا الاتجاه أيضا ما نصت عليه المادة الاولى لفقرة (٣) من الميثاق حيث جاء بها أن من مقاصد الأمم المتحدة : تحقيق التعاون الدولى على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانسانية ، وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الاساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك اطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء " .

كما حددت المادة (٥٥) من الميثاق أهداف التعاون الدولى فى المجالات الاقتصادية والاجتماعية بقولها أنه : " رغبة فى تهيئة دواى الاستقرار والرفاهية الضرورى لقيام علاقات سلمية ودية بين الأمم مؤسسة على احترام المبدأ الذى يقضى بالقسوية فى الحقوق بين الشعوب وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها ، تعمل الأمم المتحدة على :

(أ) تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير اسباب الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والاجتماعى .

(ب) تيسير الحلول للمشاكل الدولية الاقتصادية والاجتماعية والمعمية وما يتمثل بها ، وتعزيز التعاون الدولى فى مسائل الثقافة والتعليم .

(ج) أن يشجع في العالم احترام حقوق الانسان والحريات الاساسيه للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الديسـن ولا تفريق بين الرجال والنساء ،ومراعاة تلك الحقوق والحريات فعلا .

ونذ تعهدت الدول الاعضاء في الامم المتحدة على أن تقوم منفردة أو بالاشتراك مع غيرها من الدول بما يجب عليها من عمل بالتعاون مع منظمة الامم المتحدة لتحقيق هذه الاهداف (المادة ٥٦ من الميثاق) .

كما قرر واضعو الميثاق انشاء جهاز رئيسي من أجهزة الامم المتحدة هو " المجلس الاقتصادي والاجتماعي " واوكلوا اليه مهمة تحقيق الوظائف التي جاء بها الميثاق في مجال التعاون الدولي وذلك تحت اشراف الجمعية العامة (المادة ٦٠ من الميثاق)

وهكذا يستبين لنا أن ميثاق الامم المتحدة أخذ بفكرة التعاون الدولي كمنهج عام وشامل للتعدي لظاهرة الحرب ، وكان في مقيلة واضع الميثاق أن تحقيق رفاهية الشعوب أمر لا بد منه للمساهمة في ارساء دعائم السلام العالمي المنشود .

فبئر أن التطبيق العملي لهذا المنهج أدى بدوره الى تقسيمه الى عدة مناهج تختلف باختلاف النشاط الوظيفي لكل منها وان كانت جميعها تتلاقى لتحقيق الهدف الاساسي لها وهو تحقيق رفاهية الشعوب .

ومن خلال نموص الميثاق ،وما ادى اليه التطور في تطبيق تلك النصوص ،يمكن القول أن مناهج الامم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب تنحصر في الاتى :

- التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية
- التعاون الدولي في مجال التنمية الاجتماعية
- تعزيز احترام حقوق الانسان

وسوف نتناول بايجار الاسس التي يقوم عليها كل منهج
والجهود الدولية التي بذلت لوضع كل منها موضع التنفيذ .

المنهج الاول

التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية

تعتبر التنمية الاقتصادية من أهم المسائل الدولية التي
تسيطر على أفكار عالما المعاصر وسياساته ، وقد كان من الطبيعي
أن تهتم الأمم المتحدة عقب الحرب العالمية الثانية بالمشاكل
الاقتصادية الناجمة عن تلك الحرب ، وتعمل على وضع منهج يكفل
التعاون فيما بينها لإعادة بناء اقتصاديات الدول التي غربتها
تلك الحرب .

والواقع أن هذا الهدف كان يشغل بال دول الحلفاء حتى
قبل أن تنتهى الحرب . فأخذوا يرسمون الاسس التي سوف يقوم
عليها التعاون الاقتصادي فيما بينهم في عالم ما بعد الحرب
ولهذا السبب اجتمع مندوبو أربع وأربعين دولة في " بريستون
وودن " بالولايات المتحدة الأمريكية في الفترة من أول يوليو
الى ٢٢ يوليو عام ١٩٤٤ . وفي هذا الاجتماع ثم وضع اتفاقيتين

تنظم احدهما صندوق النقد الدولي، وتنظم الاخرى البنك الدولي للتنمية والتعمير^(١). وقد تم ربطهما فيما بعد بمنظمة الامم المتحدة. باعتبارهما منطمتين متخصصتين. كما عمل المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للامم المتحدة. على المساهمة لى ابرام " الاتفاق العام للتعريفات والتجارة " والذي تم التوقيع عليه فى ٣٠ اكتوبر سنة ١٩٤٧، وأطلق عليه فيما بعد اسم " منظمة الجات " (٢). وبذا انتقل التعاون الدولي فى مجال التنمية الاقتصادية من مجرد نصوص عامة فى الميثاق الى حقيقة قائمة يتم التعبير عنها عن طريق منظمات اقتصادية متخصصة مرتبطة بالامم المتحدة. تتناول أغلب مفاهيم التنمية الاقتصادية للدول الاعضاء .

فصندوق النقد الدولي يهدف - ضمن أغراضه المتعددة - الى تحقيق ثبات أسعار الصرف، وتنظيم مرف العملات بين الاعضاء وتجنب المنافسة التخفيفية لأسعار الصرف .. وهذا يغطى أحده جوانب التعاون الاقتصادي الدولي فى مجال السياسة النقدية الدولية .

- والبنك الدولي للتنمية والتعمير يهدف الى مساعدة الدول الاعضاء على تعمير اقتصادياتها المخربة، أو تنمية اقتصادياتها المتخلفة، كما يعمل على تشجيع الاستثمارات الدولية الخاصة فى العالم الدول التى فى حاجة اليها .. أى انه يخلق التعاون الدولي فى مجال تمويل التنمية الاقتصادية عن طريق توفير وتقديم رؤوس الاموال اللازمة ... وهذا يغطى جانباً آخر من جوانب التعاون الدولي الاقتصادي .

(١) راجع نصوص الاتفاقيتين بعدد الوقائع المعنوية رقم ٤ من السنة ١١٧ الصادر فى ١٠ يناير سنة ١٩٤٦.

ومنظمة الجات تعمل على تسهيل التبادل التجاري بين الدول الاعضاء وذلك عن طريق خفض الرسوم الجمركية أو تشبيتها حيث ثبت أن استقرار التعريفات الجمركية يعتبر شرطاً أساسياً لقيام التجاره المتعددة الاطراف وهذا بدوره يكمل الخلع الثالث في مجال التعاون الدولي الاقتصادي .

غير أن القواعد والاحكام التي نصت عليها مواثيق انشاء تلك المنظمات لم تمتص للمتغيرات الدولية التي حدثت في هيكل المجتمع الدولي فيما بعد ، فهناك دول كثيرة كانت مستعمرة وساعدتها الامم المتحدة على التخلص من الاستعمار ، واصبحت فئ مرتبة الدول كاملة الاستقلال . هذه الدول نهفت لأول مرة فئ رقتها وكأنها اشباح تعود من عالم آخر ، عالم ساد فيه الاستعمار البغيض ودحا طويلا من الزمن ، كانت فيه تلك الدول بمثابة البقرة الحلوب ، حتى جفت مواردها ونضب معينها وانزوى مودها . وعندما آن لها الدخول في حظيرة المجتمع الدولي ، دخلت وهي فقيرة الموارد ومحرومة من الامكانيات وليس في استطاعتها استثمار خبرات ارضها . من هنا اصبح المجتمع الدولي - داخل منظمة الامم المتحدة - ينقسم الى فريقين : فريق ينتمي الى العالم الصناعي المتقدم ، وفريق ينتمي الى العالم النامي الفقير . دول تلك كل شيء ودول لا تملك شيئا . وقد زاد الامر سوءا عندما اصبحت دول العالم النامي تمثل ما يزيد على ثلثي دول العالم ، وازا هذا الوضع فقد اصبحت الامم المتحدة مغالبة بالتعطى لهذه الظاهرة الخطيرة ، بل واصبح التحدى الحقيقي الذي تواجهه الامم المتحدة هو في كيفية تقليل الهوة بين الدول الغنية والدول الفقيرة ومن حسن الحظ أن الدول الغنية سلمت بذلك . ولم تعد تملكه الوجود في هذا التحدى ، أو تتجاهل هذا المطلب الانمائي العادل واستنادا الى نص المادة (٥٥) من الميثاق التي جاء بها أن الامم المتحدة تعمل على : " تحقيق مستوى أعلى للمعيشة وتوفير

الاستخدام المتصل لكل فرد والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادي والاجتماعي " وأيضا ما تنص عليه المادة (٥٦) بتمهيد الأمعاء باتخاذ ما يجب عليهم من عمل سواء من تلقاء أنفسهم أو بالاشتراك مع الغير بالتعاون مع المنظمة لأدراك المقاصد المنصوي عليها في المادة. (٥٥) فقد بدت الحاجة ماسة الى مساعدة الدول النامية في جهودها الرامية الى تنمية اقتصادياتها . وقد بذلت الجمعية العامة ، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وكذلك المنظمات الدولية المتخصصة المرتبطة بالامم المتحدة. جهدا كبيرا لتطوير هذا المنهج حتى يكون التطبيق العملي له مواكبا للتغيرات التي تحدث في بنى المجتمع الدولي ، وسوف يتضح ذلك بجلء عند عرض أهم المنجزات التي حققتها الامم المتحدة في هذا الصدد وهي :

أولا) برنامج الامم المتحدة للتنمية

بدأت الامم المتحدة في تقديم العون المادي والفنسي للدول النامية - لأول مرة - من خلال البرنامج الموضع للمعونة الفنية الذي أقرته الجمعية العامة سنة ١٩٤٩ ، ثم من خلال الصندوق الخاص الذي تم انشاؤه سنة ١٩٥٩ . وبعد أن وافقت الجمعية العامة على ادماج البرنامج الموضع للمعونة الفنية والصندوق الخاص في برنامج واحد يعرف باسم " برنامج الامم المتحدة للتنمية " بدأ هذا الأخير عمله ابتداءً من أول يناير سنة ١٩٦٦ . ويشرف على هذا البرنامج مجلس إدارة مكون من سبع وثلاثين دولة ، ومكتب استشاري مكون من الأمين العام للأمم المتحدة ، وأمناء الوكالات المتخصصة وعدد من الموظفين على رأسهم مدير ومعاون للمدير (١)

(٢) انظر : د. سامي عبد الحميد " المرجع السابق " ص ٣٢٢
وراجع الكتيب الصادر عن مكتب الامم المتحدة للأمم بعسوران
حقائق اساسية من الامم المتحدة " و " السابق الاشارة اليه " ص ٨١-٨٤

ويعمل هذا البرنامج على مساعدة الدول النامية قسسى استثمار مواردها التى لم تستثمر ، واستغلال مصادر الطاقة والموارد البشرية استفلا كاملا ، والانتفاع بالعلم والتكنولوجيا الحديثين ، والتخطيط للتنمية الوطنية والاقليلية .

ثانيا: عقد التنمية الاول (١٩٦١ - ١٩٧٠)

أعدت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٦١ قرارا برقم (١١٨٠) وصفته مدة السنوات العشر من (١٩٦١-٧٠) بأنها : " عقد التنمية للأمم المتحدة " وأهابت فيه بجميع الدول الامضاء أن تبدل أقصى جهودها حتى يتحقق فى نهاية العقد لكل دولة نامية معدلا سنويا للنمو فى دخلها القومى لا يقل عن ٥ ٪ ودعت الجمعية العامة الدول الامضاء والوكالات المتخصصة الى اتباع سياسات من شأنها أن تساعد على زيادة صادرات الدول النامية مع استمرار اسرارها وتشجيع اتجاه رؤوس الاموال اليها بشروط ملائمة ، وطلبت الجمعية العامة من السكرتير العام للأمم المتحدة ، أن يقدم مقترحاته فى شأن دعم جهود أجهزة الامم المتحدة ، فى مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وجاءت تقرير السكرتير العام أن اتجاه ما يعادل ١ ٪ سنويا من دخول الدول المتقدمة الى الدول النامية سوف يضيف الى الدخل السنوية لتلك الدول الاخيرة ما يعادل ١٠ ٪ منها ، وما يقرب من ١٠٠ ٪ من صافى تكوين رؤوس اموالها . . وكان هذا الاتجاه بمثابة اعتراف من الامم المتحدة ، بأن تحقيق التنمية الاقتصادية ليس مسألة قومية فقط وانما هي أيضا مسألة دولية (١) .

(١) راجع : د. عبد الحكيم الرفاعى " السياسة الجمركية الدولية والتكتلات الاقتصادية " الجمعية المصرية للاقتصاد السياس والاقتصاد والاعضاء والتشريع - القاهرة سنة ١٩٧٦ ص ٨٠ .

(١)
ثالثاً) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (أونكتاد)

يعتبر مؤتمر التجارة والتنمية جهازاً داخلياً تابعاً للجمعية العامة للأمم المتحدة. ويضم جميع أعضاء منظمة الأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية وقد تم إنشاؤه في سنة ١٩٦٤ بموجبه قرار صادر من الجمعية العامة ويهدف المؤتمر دورة كل أربع سنوات على الأكثر ومهمة المؤتمر العمل على التوسع في التجارة الدولية باعتبارها عنصراً من عناصر التنمية الاقتصادية، ووضع المبادئ والسياسات في هذا المبدأ، وتنسيق نشاط المنشآت الاقتصادية الدولية لتحقيق هذا الهدف. وينتسب عن المؤتمر مجلس للتجارة والتنمية مكون من ٦٨ عضواً يتم انتخابهم على الوجه الآتي :

- ٢١ عضواً من الدول الغربية (وتدخل فيها اليابان)

- ٢٩ عضواً من الدول الأفرو آسيوية .

- ١١ عضواً من دول أمريكا اللاتينية .

- ٧ أعضاء من دول أوروبا الشرقية .

وقد أنشأ المجلس ثلاث لجان هي : لجنة للمواد الأولية ولجنة للمنتجات المصنوعة ، ولجنة للتمويل وما يتعلق بها مثل العناصر غير المنشورة في ميزان المدفوعات .

كما يوجد للمؤتمر مكتباً دائماً يرأسها سكرتير عام يعينه السكرتير العام للأمم المتحدة وتوافق على تعيينه الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة .

والواقع أن المؤتمر أخذ على عاتقه - منذ بدء نشاطه -
الاسهام فى حل مشكلات التنمية من طريق اصلاح العلاقات التجارية
التي تربط ما بين البلاد المتقدمة والبلاد النامية ، وقد عقد
المؤتمر سبعة دورات حتى الآن ، الدورة الاولى عقدت فى جنيف
فى المدة من ٢٦ مارس الى ١٦ يونية ١٩٦٤ ، والثانية فى نيودلهى
خلال الفترة من أول فبراير حتى ٢٩ مارس سنة ١٩٦٨ والثالثة
فى سنتياجو فى المدة من ١٢ ابريل الى ٢١ مايوسنة ١٩٧٢ والرابعة
فى نيروبي خلال شهر مايو سنة ١٩٧٦ (١) .

ولا جدال أن هذا المؤتمر اصبح يمثل حلقة هامة من حلقات
تبادل الافكار بين ممثلى الدول الفنية والدول الفقيرة للوصول
الى حلول جذرية للمشاكل الاقتصادية التى تواجه العالم خاصة
تلك التى تعرقل مسار الدول بنامية نحو التقدم .

رابعاً (عقد التنمية الثانى (١٩٧١ - ١٩٨٠)

أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً آخر فى
اكتوبر سنة ١٩٧٠ بشأن " الاستراتيجية الدولية للتنمية " فى
العقد الثانى للأمم المتحدة فى التنمية الاقتصادية فى المدة
من ١٩٧١ الى ١٩٨٠ . وقد تضمن هذا القرار ما يأتى :-

(١) توصى الجمعية العامة أن يكون معدل النمو فى الدول
النامية ٧٪ سنوياً من الناتج القومى الإجمالى ، على أن تحصى

(١) راجع بخصوص التوصيات الصادرة من المؤتمر خلال هذه
اللدورات كل من :-
- الدكتور - محمد زكى شافعى " مؤتمر جنيف للتجسيرة
والتنمية " مجلة السياسة الدولية - العدد الاول - يولية ١٩٦٥
- الدكتور عبد الحكيم الرفاعى - المراجع السابق - من ١٠٤
الى ١٣٣ ومن ١١٧ الى ١٢٠ ومن ٢٦٤ الى ٢٦٨ .
- الدكتور : اسماعيل صبرى عبد الله " نحو نظام اقتصادى
جديد " الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ص ٢٤ وما بعدها .

هذه الدول لزيادة. هذه النسبة في النصف الثاني من العقد .

(٢) توصي الدول الصناعية المتقدمة أن تخصص ١٪ من الناتج القومي الاجمالي لمساعدة الدول النامية على أن يكون ٧٠ ٪ من هذا المبلغ اعانات من هيئات حكومية وقروفا طويلة الاجل من هيئات رسميه و ٣٠ ٪ منه قروفا خاصة أو استثمارات في القطاع الخاص .

(٣) وضع نظام تفضيل عام للدول النامية بأسرع مايمكن في خلال عام ١٩٧١ .

(٤) توصي الدول النامية أن تضاعف جهودها وتحشد مواردها لتبلغ نسبة المدخرات فيها ٢٠ ٪ من الناتج القومي الاجمالي .

(٥) تقوم الدول النامية بالعمل على اصلاح ادارة منشاتها وبنائها الاقتصادية بغية الاسراع في التنمية ،والسير قدما في زيادة الانتاج .

خامسا (٦) الدورة الخاصة السادسة للجمعية العامة ١٩٧٤ :

خضعت الجمعية العامة للأمم المتحدة دورتها السادسة الخاصة التي عقدها خلال شهرى ابريل ومايو سنة ١٩٧٤ لمناقشة قضية المواد الأولية وقضية التنمية ،وقد أسفرت مناقشات الجمعية العامة عن اقرار وثيقتين هامتين احدهما " اعلان بشأن إقامة نظام اقتصادى دولى جديد " والاخرى " برنامج عمل من أجل إقامة نظام اقتصادى دولى جديد " ويتكون الاعلان من ذباجة وسبع

وسبع مواد... وقد جاء بالدياجة ما يلي : " نحن أعضاء الأمم المتحدة...

... حيث عقدنا دورة خاصة للجمعية العامة لندارس لأول مرة مشكلات المواد الخام والتنمية ، ونبحث المشكلات الاقتصادية الأكثر أهمية التي تواجه المجتمع الدولي .

أخذين في اعتبارنا روح وأهداف ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة لزيادة التقدم الاقتصادي والتقدم الاجتماعي لكل الشعوب

... نعلن رسمياً تصميمنا الموحد على العمل دون إبطاء من أجل إقامة نظام اقتصادي دولي جديد ، قائم على العدالة والمساواة في السيادة ، والترابط ، والمصلحة المشتركة ، والتعاون بين كل الدول بغض النظر من نظمها الاقتصادية والاجتماعية ، نظام يسهم في معالجة التفاوت ويقضي على مظاهر الظلم الحالية ، ويجعل من الممكن إزالة الهوة السحيقة بين الدول المتقدمة والدول النامية ، ويضمن ضمانات أكيدة تحقيق معدلات متزايدة ، من التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسلام والعدل للأجيال الحالية والمقبلة " .

ثم يمشي الاعلن في سرد مواد السبع ويمكن الاشارة
بإيجاز الى أهم ما جاء بها على النحو الاتي :

أولاً أن من أهم الانجازات التي تحققت خلال السنوات الأخيرة حصول كثير من الشعوب على الاستقلال من الاستعمار والتخلي من السيطرة الأجنبية ودخولها كأعضاء في المجتمع الدولي.. كما كان للتقدم التكنولوجي الذي تحقق في تلك الحقبة أثره الكبير في المساهمة في كافة مجالات الأنشطة الاقتصادية وتقوية ارادة كل الشعوب.. فير أن الاشار الباقية للسيطرة الاستعمارية الأجنبية

والاحتلال الاجنبى ، والتمييز العنصرى ، والاستعمار الجديد فى كسب اشكاله . • يشكل أكبر العقبات بالنسبة للتقدم الكامل للدول النامية ، ولأن فواقد التقدم التكنولوجى من جهة أخرى غير مقسمة بالتساوى بين كل أعضاء المجتمع الدولى ، فقد أصبح من المستحيل أن تحقق الأسرة الدوليه تنمية متكافئة ومتوازنة فى ظل النظام الاقتصادى المعاصر بل وستظل الفجوة بين الدول المتقدمة والدول النامية تأخذ فى الاتساع .

ثانياً) أن النظام الاقتصادى المعاصر لا يستجيب - بسبل ويعظم - مع المتغيرات الجوهرية التى لحقت بالمجتمع الدولى فى المجال الاقتصادى والسياسى ، وعلى وجه الخصوص بروز دور الدول النامية السياسى . • ومن ثم فإن هذه المتغيرات تدعو الى وجوب اشتراك الدول النامية - بصورة فعالة وعادلة - فى صياغة وتنفيذ كل القرارات التى تهم المجموعة الدولية .

ثالثاً) أنه أصبح من المسلم به وجود ترابط بين مسن اقتصاديات ومصالح كل الدول الاعضاء فى المجموعة الدولية ، وأن التعاون الدولى من أجل التنمية الاقتصادية هو الهدف المشترك لكل الدول ، ومن ثم فإن رخاء الدول المتقدمة مرتبط بنمو وتقدم الدول النامية .

وبعد أن نص الإعلان على هذه الاسباب المركزية والاساسية المعبرة عن صدق وخطورة الموضوع ، فقد بدأ بطرح المبادئ التى يتعين ان يقوم عليها النظام الاقتصادى الجديد فاشار الى :

• المساواة بين جميع الدول فى السيادة ، وحق الشعوب فى تقرير المصير ، وعدم جواز اكتساب الاقاليم بالقوة ، وعدم التدخل فى الشئون الداخليه للدول .

- التعاون الواسع - المبني على المساواة - لجميع الدول أعضاء المجتمع الدولي .

- المشاركة الكاملة والمتكافئة - على أساس من المساواة بين كل الدول - في حل المشكلات الاقتصادية الدولية وخاصة تلك التي تعاني منها الدول النامية .

- حق كل دولة في تبني النظام الاقتصادي والاجتماعي الذي تعتقد أنه في مصلحة تنميتها ، دون أن يؤدي ذلك إلى اتخاذ أي إجراءات تمييزية ضدها .

- حق كل دولة في السيادة الكاملة والداخلة على مواردها الطبيعية وكل مظاهر النشاط الاقتصادي فيها بما في ذلك حلقها في التأميم .

- حق كل الدول والاقليم والشعوب الخاضعة للاحتلال الاجنبى في التوصل الى الكامل من استقلال واستنزاف ثرواتها وكذا الاضرار التي تحيق بالموارد الطبيعية ، أو أي موارد أخرى لهذه الدول والاقليم والشعوب .

- - وضع قواعد تحكم نشاط الشركات متعددة الجنسية وتنظيم الاشراف عليها بما يضمن مصالح وسيادة البلدان التأسيسية يمتد اليها نشاط تلك الشركات .

- اقامة علاقة عادلة بين أسعار المواد الأولية والمنتجات الصناعية .

- توفير الظروف المواتية لانتقال الموارد المالية والتكنولوجية الى الدول النامية .

- دعم التعاون بين الدول النامية في المجالات الاقتصادية والتجارية والفنية والمالية على أسس تفضيلية .

- تشجيع اتحادات منتجي المواد الأولية .

- إعادة اطلاق النظام النقدي الدولي بهدف تحقيق معدلات مرتفعة لتنمية الدول النامية .

ثم دعا الاعلان كل الدول الى تبني استراتيجية انمائية دولية لتحقيق زيادة التعاون الاقتصادي الدولي فيما بينها: على أسس عادلة ومناسبة، كما حث على تنفيذ الالتزامات والتعهدات التي يفرضها المجتمع الدولي وعلى الاخص تلك التي تربط بالحاجات الضرورية لتنمية الدول النامية . كما أوكل الاعلان لمنظمة الامم المتحدة، مهمة التصدي لمشاكل التعاون الاقتصادي الدولي بطريقة شاملة، واناط بها القيام بالدور الاكبر في اقامة النظام الاقتصادي الدولي الجديد، وبالتالي فقد أصبح واجباً على الدول الاعضاء بذل قصارى جهودها لتنفيذ المبادئ المنصوص عليها في هذا الاعلان، كي يتحقق الهدف المنشود في اقامة مجتمع الرفاهية والرخاء لكافة شعوب العالم .

وفيما يتعلق بالوثيقة الثانية وهي التي اطلق عليها " برنامج العمل من اجل اقامة نظام اقتصادي دولي جديد " فقد اشتملت هذه الوثيقة على عشر نقاط يمكن أن نعتد بمشابهة جدول أعمال لتنظيم حوار الاعضاء ومناقشتهم بهدف الوصول الى حلول مقبولة بشأنها، وهذه النقاط هي :

- المشكلات الاساسية المتعلقة بالموارد المالية واثرها على التجارة والتنمية .

- النظام النقدي العالمى ودوره فى تمويل التنمية فى
الدول النامية .

- التصنيع .

- انتقال التكنولوجيا .

- الاشراف والرقابة على الشركات متعددة الجنسية .

- ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية .

- تنشيط التعاون بين الدول النامية .

- مساعدة الدول فى ممارسة سيادتها الدائمة على مواردها
الطبيعية .

- دعم دور الأمم المتحدة فى مجال التعاون الاقتصادى
الدولى .

- برنامج خاص لمعونات طوارئ للدول التى تأثرت أكثر
من غيرها من الأزمات الاقتصادية ومنها الدول الأقل نمواً والتى
ليس لها منافع بحرية .

ولا شك أن النتائج التى أسفرت عنها الدورة السادسة
الغامة للجمعية العامة ، تمكس الاهتمام المتزايد بالمنهج الوظيفى
الذى تملكه الأمم المتحدة فى مجال تحقيق التعاون الدولى
وتقدم لنا دليلاً عملياً على أن التعاون
الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية

لم يعد موضوعاً محموراً فى نطاق التوفيق بين المصالح المتعارضة
وانما اهتمامه الأول أصبح فى كيفية التنسيق بين المصالح
المشتركة . وإذا قدر للمبادئ والأفكار التى وردت فى الوثيقتين
الصادرتين عن الجمعية العامة ، أن تلاقى ترحيباً فى التطبيق من
جانب كل دول العالم ، لا يمكن القول - بلا تردد - أن المجتمع

الدولى سيشهد تطورا فى العلاقات الدولية لم يكن يحلم به أشد .
الناس تفاؤلا فى العصور السابقة .

سادسا) ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية

فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٧٤ وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة بموجب قرارها رقم (٣٢٨١) على " ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية " بأغلبية ١٢٠ صوتا ضد ستة أصوات وامتناع عشر دول عن التصويت (١) . والهدف الاساسى من هذا الميثاق هو وضع اطار قانونى يحكم علاقات الدول الاقتصادية مثلما يحكمهم ميثاق الأمم المتحدة. علاقاتها السياسية ، ويتكون هذا الميثاق من مقدمة وأربعة فصول ، وقد أشارت المقدمة الى ضرورة التمسك باهداف الأمم المتحدة ، وأهمية التعاون الدولى ، وضرورة التنمية بقصد تحقيق رخاء أكثر لكل الدول والارتفاع بمستوى معيشة كل الشعوب ، والتعايش السلمى الخ .

أما الفصل الأول فانه عبارة عن مادة واحدة جاءت تحت عنوان " الاسس الجوهرية فى العلاقات الاقتصادية الدولية " وقد عدت تلك المادة هذه الاسس بانها : سيادة كل دولة واستقلالها ولامسة اراضيها ، المساواة بين الدول فى السيادة ، حظر العدوان ، حظر التدخل فى الشؤون الداخلى للدول ، تبادل المزايا بطريق مسددة عادلة ، التعايش السلمى ، المساواة بين الشعوب فى الحقوق وحقوق الشعوب فى تقرير مصيرها ، التسوية السلمية للمنازعات ، التعويض من نتائج الظلم الذى يفرش بالقوة على أمة ويحرمها من الوسائل الطبيعية للتنمية ، تنفيذ الالتزامات الدولية بحسن نية ، احترام حقوق الإنسان والحريات الاساسية ، عدم التمسك نحو السيطرة وظلغ مناطق نفوذ ، العمل على تحقيق العدالة الاجتماعية على المستوى الدولى ، التعاون الدولى من أجل التنمية ، حرية الدول التمس

ليست لها منافع بحرية في الوصول الى البحر .

ويتكون الفصل الثاني من ثمان وعشرين مادة تحت عنوان
" حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية " وأهم ما جاء به الاتي :

- حق كل دولة أن تمارس بحرية السيادة. الدائمة الكاملة
على ثرواتها ومواردها الطبيعية .

- حق كل دولة في تنظيم الاستثمارات الاجنبية على
القليمها وأن تمارس عليها سلطانها ، وفقا لقوانينها ، وتبعا
للاولويات التي تحددها أهدافها القومية . ويرتبط بهذا حق كل
دولة في مراقبة نشاط الشركات متعددة. الجنسية حتى يكون نشاطها
متفقا مع قوانين الدولة وسياستها الاقتصادية والاجتماعية .

- حق كل دولة في تأميم الممتلكات الاجنبية أو نزاع
ملكيتها مقابل تعويض مناسب يتم تقديره وفقا لقوانين الدولة
التي قامت باتخاذ هذا الاجراء ، وعلى حسب ظروف الحال ، وتخفض
المنازعات التي تشور بشأن التعويض لقوانين الدولة ذاتها
وتختص محاكمها الخاصة بالعمل فيه .

- حق كل الدول في المشاركة الكاملة والفعليه في اتخاذ
القرارات الدولييه المتعلقة بالمسائل الاقتصادية والماليه
والنقدية .

- حق كل دولة في الانتفاع بما وصل اليه التقدم العلمي
والحصول على التكنولوجيا الحديثة لتطوير اساليبها الفنيه
والاداريه .

- التزام جميع الدول بتحقيق نزع السلاح ،تحت رقابة دولية فعالة ،وتخصيص نسبة من اعتمادات التسليح لتمويل التنمية في الدول النامية .

- حق الدول النامية في الحصول على معاملة جمركية تفضيلية في أسواق الدول المتقدمة بدون تمييز ودون اشتراط المعاملة بالمثل .

- التزام الدول النامية بتسهيل التجارة والتعاون فيما بينها .

وفي الفصل الثالث نجد الميثاق يهتم بتحديد المسؤوليات المشتركة ازاء الجماعة الدولية " . ومن ثم فقد نص على اعتبار البحار والمحيطات وقاعها والغطاء الجارى مملوكه ملكية مشتركة لكل دول العالم ،مع ضرورة تنظيم استغلالها دوليا . والالتزام بحماية البيئة ومقاومة التلوث .

وأخيرا جاء الفصل الرابع واضعاً خاتمة الميثاق ومشيراً فيها إلى ضرورة أن يتضمن جدول أعمال الدورة العادية الثلاثين للجمعية العامة للأمم المتحدة موضوع هذا الميثاق ،على أن يتم عرضه بعد ذلك على الجمعية العامة مرة كل خمس سنوات ،لمتابعة تنفيذ كل ما تقرره بشأنه .

ولاول وهلة يبدو لنا أن هذا الميثاق جاء مكملًا لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة . بخصوص الاسس والمبادئ التى يجب أن تقدم عليها العلاقات بين الدول ،فإذا كان ميثاق الأمم المتحدة قد اهتم بالدرجة الاولى بوضع المبادئ القانونية والسياسية لحكم هذه العلاقات ،فان ميثاق " حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية "

قد اهتم بوضع الاطار القانونى للمبادئ الاقتصادية التى يجب
أن تسود هذه العلاقات (١).

سابعا (الدورة الخاصة السابعة للجمعية العامة) من
٢ - ١٤ سبتمبر سنة ١٩٧٥)

اجتمعت الجمعية العامة للأمم المتحدة فى دورتها الخاصة
السابعة لبحث ما سبق أن اتخذته من قرارات بشأن " اقامة نظام
اقتصادى دولى جديد " و " ميثاق حقوق الدول ووجباتها الاقتصادية "

وقد أعدت اللجنة المشكلة لصياغة الاقتراحات وثيقة بهتت
فيها ماسبق أن اتخذته الجمعية العامة من قرارات فى هذا الشأن
وأشارت الى مدى حرص دول العالم على تطوير التعاون الدولى
والدفع بالتنمية الاقتصادية الى الامام .. وتصفية كافة مظاهر
الظلم وعدم المساواة التى تعاني منها قطاعات كثيرة من شعوب
دول العالم .. ثم أوردت هذه الوثيقة بعض القرارات المرتبطة
بقضايا التنمية الاقتصادية وعلى الأخص فى مسائل : التجارة
ومصادر التمويل لتنمية اقتصاديات الدول النامية ، وإصلاح النظام
النقدى العالمى ، والتقدم العلمى فى ميدان التكنولوجيا والتصنيع
والغذاء والزراعة ، والتعاون فيما بين الدول النامية ، وإعادة
تنظيم القطاعات الاقتصادية والاجتماعية فى منظمة الأمم المتحدة
وهى مسائل - كما يبدو - ترتبط ارتباطا مباشرا بالقضايا التى
المشاكل والمصائب التى تلحق فى وجه التنمية الاقتصادية ببعض
أمة ، والتى تعترض الدول النامية بعضة خاصة . وقد تم القرار
تلك الوثيقة بالتراضى العام *General Consensus* وان
كانت بعض الدول الصناعية قد أبدت تحفظها على بعض نقاطها .

(١) راجع تقرير الدكتور عبد الله المريان " مفهوم حقوق
الدول وواجباتها " مجلة السياسة الدولية العدد (٥٢) يولية ١٩٧٨ .

ويكشف لنا هذا العرض الموجز للجهود التي بذلتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في تطبيق وتطوير منهج " التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية " من نشأة مجموعة جديدة من القواعد القانونية الملزمة تهدف الى تنظيم العلاقات الاقتصادية والتجارية والمالية بين أشخاص القانون الدولي لتحقيق رفاهية الشعوب ... وقد أشار بعض الفقهاء أن هذه المجموعة تشكل فرما جديدا. فمن فروع القانون الدولي يعرف باسم " القانون الدولي الاقتصادي " *The Economic International Law* ويقيم البعض أساس هذا القانون على فكرة المحافظة على السلام العالمي وذلك لأنه يتصدى للظواهر على العوامل الاقتصادية والاجتماعية التي تتسبب في ظاهرة الحرب، بينما يرى آخرون أن أساسه هو فكرة العدالة والاخلاق، ويرى فريق ثالث أن أساسه فكرة المصلحة المشتركة لدول العالم ^(١) وسواء كان هذا أو ذاك، فالذي يعيننا أن هذا المنهج بات يشكل ركنا أساسيا في النشاط الذي تقوم به الأمم المتحدة لتحقيق الرفاهية الانسانية ..

المنهج الثاني

التعاون الدولي في مجال التنمية الاجتماعية

يرتبط هذا المنهج ارتباطا جديدا بالمنهج السابق وقد نجاء النص عليه في ديباجة الميثاق حيث جاء بها : " نحن شعوب الأمم المتحدة، وقد آلمنا على أنفسنا .. أن ندفع بالرقى الاجتماعي قدما، وأن نرفع مستوى الحياة في جو من الحرية أفسح وأن نستخدم الاداة الدولية في ترقية الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعها ... " كما جاء النص عليه أيضا في

(١) راجع مؤلفنا بعنوان " المصلحة الدولية المشتركة كأساس لتطوير النظام الاقتصادي الدولي " دار النهضة العربية سنة ١٩٨٤ .

المادة الأولى فقرة (٣) ، والمواد (٥٥) و (٥٦) و (٦٠) مـمن الميثاق . ومفهوم التنمية الاجتماعية في لغة الميثاق يعنى تحقيق التقدم في مجال الصحة والتعليم والاسكان والرفاهية الاجتماعية بدرجة متوازنة مع التقدم الاقتصادي .

وأهم مشكلة تواجهها الأمم المتحدة. في التصدي لتطبيق هذا المنهج هي مشكلة الانفجار السكاني لدول العالم النامي وما يرتبط بهذه المشكلة من " تكديس سكاني " كما تشير بذلك منظمة الصحة العالمية ، وهي الهجرة الضخمة التي لم يسبق لها مثيل في التاريخ من المناطق الريفية الى المدن الحضرية فهذه المشكلة وما يترتب عليها من اثار تشكل كارثة للـدول النامية تحول بينها وبين تحقيق أى تقدم في مجال التنمية الاقتصادية وتعمل الأمم المتحدة ، بطرق متعددة ، لتنبه أعضائها الى هذه المشكلة الاجتماعية الخطيرة وتزودهم ببعض الوسائل لمواجهتها ، وأهم هذه الطرق هي المؤتمرات الدولية التي تعرض فيها المشكلة لوضع خطة عمل عالمية اراقها وعلى سبيل المثال : فقد عقدت الأمم المتحدة. المؤتمرات الاتية :

- مؤتمر السكان العالمي الثالث للامم المتحدة. الذي تم عقده. في بوخارست في أغسطس سنة ١٩٧٤ ، وتم خلاله وضع خطة عمل عالمية للسكان تحدت فيها المبادئ والتوصيات المتعلقة بالسياسات السكانية .

- مؤتمر الأمم المتحدة. للتوطن البشري والذي تم عقده. في فانكوفر في الفترة من ٣ مايو الى ١١ يونيو سنة ١٩٧٦ ، وتم فيه تبادل المعلومات واصدار بعض التوصيات بخصوص مشاكل التوطن البشري .

وبجانب مشكلة الانفجار السكاني والتوطن البشرى .. فهناك أيضا الكثير من المشاكل الاجتماعية التي تتصدى لها الأمم المتحدة عن طريق إجراء البحوث والدراسات أو إعداد مشروعات اتفاقات بالنسبة لها .. أو تقديم المعونات من طريق اللجان المتخصصة في أفريقيا و آسيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية ، فضلا عما تمارسه المنظمة من أنشطة مختلفة في المجال الاجتماعي من طريق الوكالات المتخصصة المرتبطة بها ، كمنظمة العمل الدولية ، ومنظمة الصحة العالمية ، واليونسكو ، مما لا يمكن حصره في هذا المجال . وما زال التعاون الدولي في تطبيق هذا المنهج يحتاج الى المزيد من الجهد . العالم المنظم لادخاله في نطاق الالتزامات القانونية الدولية حتى يكون ذا فاعلية أكثر مما هو عليه الآن (١) .

(١) انظر : حقائق أساسية عن الأمم المتحدة . - المرجع السابق - ص ٦٩ وما بعدها .

المنهج الثالث

تقديم احترام حقوق الإنسان

إذا كانت المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان تعتبر حديثة العهد نسبيا في نطاق اهتمامات القانون الدولى والعلاقات الدولية فمعما لاشك فيه أنها تمثل في الوقت الراهن مكان المدارة من اهتمام المجتمع الدولى (١)، ويعتبر ميثاق الامم المتحدة أول وثيقة عالمية تتبنى الحماية الدولية لحقوق الإنسان على نطاق عالمى وهذا أمر طبيعى لأن الميثاق تمت صياغته بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٤٥ ، وقد شهدت هذه الحرب اشع الاعتداءات على الحقوق الاساسية للفرد .. مما كان له أثر كبير فى مظالبة الرأى العام العالمى بايجاد ضمانات دولية قوية لحماية الانسان وكفالة ممارسة حقوقه الاساسية .

فجاء فى ديباجة الميثاق " أن شعوب الامم المتحدة، تؤكد ايمانها بالحقوق الاساسية للانسان وبكرامة الفرد وقدره وبمسا للرجال والنساء ... من حقوق متساوية " ... كما نعت المبادئ الاولى فقرة (٣) من الميثاق على أن من مقاصد الامم المتحدة " تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية للناس جميعا والتشجيع على ذلك اطلاقا بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين وبـلا تفريق بين الرجال والنساء " ... وتعهد أعضاء الامم المتحدة وفقا للمادتين ٥٥ و ٥٦ من الميثاق باتخاذ الاجراءات المشتركة أو المنفردة بالتعاون مع المنظمة للدموة الى " الاحترام العالمى ومراعاة الحقوق الانسانية والحريات الاساسية للجميع دون تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين "

ولكى يتم وضع هذا الالتزام فى اطار يمكن تنفيذه ، فقد .
القت المادتين ١٣ ، ٦٢ على كاهل الجمعية العامة والمجلس

(١) للمزيد من التفاصيل بخصوص مراحل اهتمام القانون الدولى بالفرد وبحقوق الانسان راجع الدكتور عبد العزيز سرحان "الاتفاقية الاربية لحماية حقوق الانسان والحريات الاساسية" القاهرة سنة ١٩٦٦ ص وما بعدها .

الاقتصادي والاجتماعي مسؤوليات التقدم. بتوصيات للنهوض بحقوق الانسان ٠٠ كما يتحمل مجلس الوصاية هذه المهمة بالنسبة للاقاليم الخاضعة للوصاية استنادا. لنص المادة (٧٦) من الميثاق ٠

ولا جدال أن هذه المواد تعطي الاساس القانوني لنظر المسائل المتعلقة بحقوق الانسان بواسطة الجمعية العامة وغيرها من الاجهزة الاخرى لمنظمة الامم المتحدة. ٠٠ واذا كانت الفقرة السابعة من المادة الثانية من الميثاق تحرم على الامم المتحدة، التدخل في المسائل التي تعتبر من صميم الاختصاص الداخلي لاية دولة من الدول الا أن هذه الفقرة اذا ما تمت للمواد المتعلقة بحقوق الانسان في الميثاق فانها لا تستبعد الجمعية العامة أو غيرها من اجراء مناقشات عامة حول الدعوة لحقوق الانسان في كافة أنحاء العالم وهي مناقشات يمكن أن تتضمن اشارات خاصة لمواقف دول معينة بالنسبة لحقوق الانسان، وعلاوة على ذلك فان الامم المتحدة، قد تنظر وتصدر توصيات بشأن انتهاكات معينة لحقوق الانسان تعتبر جزءا من السياسة الرسمية لاحدى الدول الاعضاء، لاتتمشى مع التزاماتها وفقا للمادتين ٥٥ و ٥٦ من الميثاق^(١)، وأيضا يمكن أن تسودي انتهاكات حقوق الانسان الى توقيع العقوبات على دولة من الدول في حالة ما اذا قرر مجلس الامن أن هذه الانتهاكات تشكل تهديدا. أو غرقا للسلام الدولي ٠

جهود الامم المتحدة لتطبيق هذا المنهج

سبق أن ذكرنا أن ميثاق الامم المتحدة، ألقى على عاتق كل من الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الوصاية مسؤولية تعزيز حقوق الانسان وضمان التزام الدول باحترامها

(١) راجع: د. جعفر عبد السلام - المرجع سابق - ص ٣٩٧ - ٣٩٨ والمرجع المشار اليه :

والواقع أن المجلس الاقتصادي والاجتماعي يتحمل العبء الأكبر في ذلك ، وي مباشر المجلس وظائفه - في هذا العدد - عن طريق لجنة حقوق الإنسان المتفرعة عنه . وقد أدى عدم التحديد الكافي للمسائل التي تدخل في حقوق الإنسان ، إلى ضعف القيمة القانونية للنصوص الخاصة بحقوق الإنسان في المباح ، وذلك يرجع إلى صعوبة في إيجاد مدلول واضح لتطبيق تلك النصوص . وقد ترتب على ذلك قيام لجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بمحاولة تلافي ضعف نصوص الميثاق عن طريق اعداد بعض الوشائس الدولية المحددة للنصوص وعرضها للموافقة عليها . وقد نجحت هذه الوسيلة إلى حد كبير حيث تم اقرار الوشائس الآتية :

أولا) الاعلان العالمي لحقوق الإنسان

كان أول عمل نظم تقوم به لجنة حقوق الإنسان هو وضع مشروع الاعلان العالمي لحقوق الإنسان "وهو عبارة من بيان يشمل على ثلاثين مادة تغطي حقوق الإنسان " المدنية والسياسية " وحقوقه الاقتصادية والاجتماعية والثقافية " . وقد نصت المادة الأولى منه على أن : " جميع الناس يولدون أحراراً متساوين في الكرامة والحقوق " . كما ذكرت المادة الثانية أن لكل إنسان " حق التمتع بكافة الحقوق والحريات الواردة في هذا الاعلان دون أي تمييز من حيث الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر ، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي أو الثروة أو الميلاد أو أي وضع آخر ، ودون تفرقة بين الرجال والنساء " .

وبغلا من ذلك فلن يكون هناك تمييز على أساس الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد الذي ينتمي إليه الفرد سواء كان هذا البلد مستقلاً أو تحت الوصاية أو غير متمتع بالحكم الذاتي أو كانت سيادته خاضعة لقيود ما .

وقد حدد الاعلان الحقوق المدنية والسياسية المعترف بها للإنسان في المواد من ٣ إلى ٢١ منه ، وتتضمن هذه الحقوق ، حق كل

إنسان في الحرية وسلامة شخصه ، وحقه في ألا يخضع للعبودية أو الاسترقاق ، وحقه في ألا يعرض للتعذيب وفي ألا يعرض للمعاملة أو العقوبة القاسية المهينة المنافية للكرامة الإنسانية ، وحق كل إنسان في أن يعترف بشخصيته أمام القانون ، وحق جميع الناس في المساواة أمام القانون ، وحق كل إنسان في اللجوء إلى القضاء للدفاع من حقوقه ، وحقه في ألا يقبض عليه أو يهبط أو ينفى بغير مسوغ قانوني ، وحق كل إنسان في محاكمة عاديه عليمه أمام محكمة مستقلة نزيهة ، وحق كل متهم في أن يعتبر بريئا حتى تثبت إدانته وحق كل إنسان في ألا يكون عرضه للتدخل في شؤنه الخاصة أو شئون أسرته أو مسكنه أو رسائله بغير مسوغ قانوني ، وحق كل إنسان في حرية السفر ، وحقه في اللجوء إلى بلاد أخرى ، وحقه في أن تكسرن له جنسية ، وحقه في الزواج وتكوين أسرة ، وحقه في التملك ، وحقه في حرية الفكر والضمير والدين ، وحقه في حرية الرأي والتعبير وحقه في حضور الاجتماعات والاشتراك في الجمعيات ، وحقه في الاشتراك في حكم بلاده ، وحقه في الالتحاق بالوظائف العامة .

أما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية فقد نص عليها الإعلان في المواد من ٢٨ إلى ٣٠ وقد تضمنت هذه المواد أن لكل شخص بصفته عضوا في المجتمع الحق في الضمان الاجتماعي ، وفي العمل وفي الحصول على أجر متساو للعمل المتساوي ، وفي إنشاء نقابات والحق في الراحة وأوقات الفراغ ، والحق في مستوى من المعيشة كافا للمحافظة على صحته ورفاهيته ، والحق في التعليم ، والحق في حصول الأم والطفل على المساعدة ، وعلى الرعاية الصحية الواجبة .

أما المواد الختامية ، وهي المواد من ٢٨ إلى ٣٠ مسن الإعلان ، فقد جاء بها أن لكل إنسان الحق في أن يتمتع بالنظام الاجتماعي والدولي الذي تتوافر فيه الحياة والحقوق المنصوص عليها في هذا الإعلان توافرا تاما ، كما أشارت إلى الواجبات التي يتعين على الفرد الالتزام بها إزاء المجتمع .

وقد وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة في العاشر من شهر ديسمبر سنة ١٩٤٨ على هذا الإعلان دون معارضة على الإطلاق ، وإن

كانت بعض الدول قد امتنعت عن التصويت ، مثل دول الكتلة
السوفيتية وجنوب افريقيا . وقد قررت الجمعية العامة أنها توافق
على هذا الاعلان باعتباره المثل الاعلى المشترك الذى ينبغى أن تصل
اليه كافة الشعوب والامم . وأهابت بالدول الاعضاء وبكل فرد ، أو
هيئة فى المجتمع الدولى بالعمل على تعزيز احترام هذه الحقوق
من طريق التربية والتثقيف ، وبواسطة اتخاذ اجراءات وطنية ودولية
لضمان الاعتراف بها واحترامها بصورة عالمية فعالة بين الدول
الاعضاء نفسها وشعوب البلاد الخاضعة لسلطتها .

وقد شار جدل بين الفقهاء حول القيمة القانونية لهذا
الاعلان ، فقال البعض أن الاعلان صدر فى شكل توصية ، والتوصيات
بطبيعتها ليست ذات قيمة قانونية كاملة ، بينما ذهب البعض الآخر
الى القول أنه ملزم قانونا لكافة الدول أعضاء الامم المتحدة
باعتبار أنه مكمل لميثاق الامم المتحدة ، على الرغم من صدوره فى
شكل توصية لان هذه التوصية حددت وفسرت نصوص ميثاق الامم المتحدة
المتصلة باحترام حقوق الانسان ، ولهذاهى تكتسب قوة الزاميه (١) .

وقد أخذت بهذا الرأى الاخير محكمة استئناف كاليفورنيا
بأمريكا حيث رفضت فى حكمها الصادر فى قضية " شى ميجى " بتاريخ
٢٤ ابريل سنة ١٩٥٠ تطبيق قانون الولاية الخاص بتنظيم ملكية
الاجانب للاراضى باعتبار أن هذا القانون يحظر الملكية التعاونية
لليابانيين ، وأن هذا التمييز فى المعاملة بين الاجانب - مسن
الجنسيات المختلفة - يتعارض مع الاعلان العالمى لحقوق الانسان (٢)

(١) انظر د . حافظ غانم " المسئولية الدولية " دروس
للدكتوراه ألقيت على طلبه دبلوم القانون الدولى بكلية الحقوق
جامعة عين شمس فى العام الجامعى ٧٧ - ١٩٧٨ ص ١١٦ . وانظر أيضا
د . جعفر عبد السلام - المرجع السابق - ص ٣٩٩ .

(٢) انظر : الأستاذ الدكتور حافظ غانم " المرجع السابق " ص
١٣٧ وراجع تعليق هدرس على هذا الحكم فى المجله الأمريكيسه
للقانون الدولى سنة ١٩٥٠ ، ص ٥٤٣ وما بعدها .

وإذا كنا نتفق مع استاذنا الدكتور محمد حافظ غانم فسي
ان هذا الاعلان لا يعتبر مكملا لميثاق الامم المتحدة. " وذلك لانه لم
يتبع بالنسبة لامداره الاجراءات اللازمة لتعديل الميثاق ، بل صدر
الاعلان على هيئة توصية لها قيمتها الادبيه ولكنها لا تتصف بالالزام
القانوني " (١) الا أننا - في ذات الوقت - لا نستطيع أن نتجاهل
تأثير هذا الاعلان على دساتير وتشريعات كثير من الامم في انحاء
العالم ، ففلا مما يحظى به من احترام في نطاق العمل الدولي . فقد
أصبح نموذجا أساسيا في هيكل قانون حقوق الانسان الذي يجسرى
وفعه ببطء في عدد كثير من الدول ، وأصبح كذلك يشكل الخطىبوط
العريضة التي يجرى العمل على أساسها في وضع قانون دولي لحقوق
الانسان من طريق المواثيق والمعاهدات التي لها قوة التعاليف
ولعل من أهمها اتفاقيتي الحقوق المدنية والسياسية ، والحقوق
الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

ثانيا) الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان (٢)

قامت لجنة حقوق الانسان باعداد مشروع اتفاقيتين دوليتين
تتضمنان الحقوق المنصوص عليها في الاعلان العالمي لحقوق الانسان
وقد تم رفع هاتين الاتفاقيتين الى الجمعية العامة للأمم المتحدة
حيث تم اقرارهما في ١٦ ديسمبر سنة ١٩٦٦ ، الاتفاقيه الاولى خاصة
بالحقوق المدنية والسياسية وقد دخلت مرحلة التنفيذ ابتداءً من
٢٣ مارس سنة ١٩٧٦ بعد أن صدقت عليها ٣٥ دولة . والاتفاقيه
الثانية خاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية ، وقد دخلت هي الاخرى
في مرحلة التنفيذ ابتداءً من أول يناير سنة ١٩٧٦ بعد أن صدقت
عليها ٣٥ دولة .

(١) المرجع السابق ، نفس الموقع .

International Covenants on Human Rights (٢)

وقد الحق باتفاقية الحقوق المدنية والسياسية هروتوكول اختياري لبعض المنازعات التي تنشأ عن تطبيق هذه الاتفاقية ،وقد أصبح هذا البروتوكول نافذا في نفس الوقت الذي دخلت فيه الاتفاقية مرحلة التنفيذ وذلك بعد أن صدقت عليه عشر دول .

وتتضمن اتفاقية الحقوق المدنية والسياسية بيانا بمضمون هذه الحقوق مثل : حق الفرد في الحياة ،وحقه في الحرية وليس سلامة شخصه ،وحقه في حرية الفكر والعقيدة والدين ،وحقه في حرية التعبير ،وحرية الاجتماع ،وحقه في المساواة .. وغيرها .

وقد أقامت هذه الاتفاقية نظاما دوليا لتسوية المنازعات التي تثار بشأن تطبيق أحكامها (١) فأنشأت " لجنة لحقوق الانسان " وهي لجنة تضم ثمانية عشر شخصا من رعايا الدول الاطراف في الاتفاقية ،يتم اختيارهم بطريق الاقتراع السري بناء على مستواهم الخلقي الرفيع ،وكفايتهم في ميدان حقوق الانسان ،مع الاخذ في الاعتبار أن يكون من بينهم بعض الاشخاص ذوي الخبرة القانونية وتقتصر مهمة هذه اللجنة على التوسط بين الدول في المنازعات والشكاوى المتعلقة بالحقوق والحريات المنصوص عليها في الاتفاقية فاذا رأت دولة طرف في الاتفاقية ،أن دولة أخرى خالفت نوا مسن نصوصها ،جاز لها أن تطلب نظرها ،وتطلب منها احترام تطبيق النص فاذا لم يسر الامر خلال ستة أشهر ،يكون لأي من الدولتين احالة الموضوع الى اللجنة ،وعلى اللجنة في هذه الحالة أن تبحث عناصر النزاع ،وتتقدم بمساعيها الحميدة بغرض الوصول الى حل ودي على أساس احترام نصوص الاتفاقية .

أما بالنسبة للاتفاقية الخاصة بحقوق الانسان الاقتصادية والاجتماعية ،فلقد جذبت هذه الاتفاقية مضمون الحقوق المنصوص عليها في الاملان العالمي لحقوق الانسان ،غير أنها أوردت قيدين على التزام الدول بها هما :

(١) انظر : د. حافظ شانم " المرجع السابق " ص ١٤٢ وما بعدها .

(١) التزام الدول الاطراف بتطبيق الحقوق المنصوص عليها في الاتفاقية بصورة تدريجية ، وذلك تلافيا لما قد يترتب عليه التنفيذ الفوري من اضطراب في الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية .

(ب) يكون التزام الدول بتطبيق نصوص الاتفاقية في حدود مواردها المالية . هذا ولم تنشأ هذه الاتفاقية جهازا للرقابة على تنفيذ الدول لالتزاماتها في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وانما اكدت بان تقدم الدول الاطراف المعددة عليها تقارير دورية من مدى احترامها للحقوق الواردة فيها .

ومما لاشك فيه أن هاتين الاتفاقيتين تعتبران من أسس المواثيق والاتفاقات الدولية التي انجزتها الامم المتحدة . بعد الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، بل ويزيد من أهميتها دخولهما داخلة الالتزامات القانونية . الأمر الذي يفي على نصوصها قيمة قانونية خاصة ، مما يترتب على مخالفتها تحمل الدولة المخلة تبعة المسؤولية الدولية (١) .

ولم تكتف الامم المتحدة باقرار هاتين الاتفاقيتين ، بل أعطت اهتمامها ايضا بمسائل أخرى تتعلق بتعزيز حقوق الانسان ، ومن امثلة تلك الاهتمامات ما يلي :

- اتخذت الجمعية العامة في ١١ ديسمبر سنة ١٩٤٦ قرارا بالاجماع اكدت فيه اعتبار اباداة الاجناس - أي قتل جماعة من الادميين - جريمة مقرر في القانون الدولي ومستجنة من العالم المتمدن .

- أقرت الجمعية العامة للامم المتحدة في ٢٠ نوفمبر سنة ١٩٥٩ بالاجماع " اعلانا خاصا بحقوق الطفل " وقد نص في ديباجته

(١) انظر د. حافظ غانم " المرجع السابق " ص ١٤٢ وما بعدها .

على أن الطفل يحتاج ، بسبب قصوره الجسمي والعقلي الى ضمانات خاصة ورعايه قبل مولده وبعده - وأكد أيضا أن الانسانيه مطالبه بمنح الطفل خير مالمديها ودعا الوالدين والافراد والمؤسسات الخيرييه والسلطات المحليه والحكومات الى الاعتراف بالحقوق والحريات المنصوص عليها بالاعلان ، والسعى الى مراعاتها باتخاذ التدابير التشريعيه وغيرها .

- اهتمت الامم المتحدة بتعزيز مركز المرأة .. فتشكلت لجنة خاصة سنة ١٩٤٦ مهمتها النهوض بالحقوق المتساوية للمرأة في المجالات السياسية والتعليمية والاقتصادييه والمدنيه والاجتماعية وقد اتخذت هذه اللجنة عدة تدابير في هذا الشأن من اهمها اعداد الاتفاقيه الخاصه بالحقوق السياسية للمرأة والتي تبنتها الجمعية العامة في ديسمبر سنة ١٩٥٢ ، وتعتبر هذه الاتفاقيه الـ ٢٣ الاولى لقانون دولي يهدف الى منح الحقوق السياسية للمرأة وحمايتها على اساس دولي واسع النطاق ، وتكفل هذه الاتفاقيه للمرأة - في الدول الاطراف فيها - حق التصويت والترشيح ، وتقلد الوظائف العامة ، وممارسة جميع الوظائف العامة وذلك على قدم المساواة مع الرجل . وقد دخلت هذه الاتفاقيه مرحلة النفاذ في ٧ يولية سنة ١٩٥٤

كما تبنت الجمعية العامة في ٧ نوفمبر سنة ١٩٦٧ ما يعرفند باسم " اعلان القضاء على التمييز ضد المرأة " ويعتبر هذا الاعلان مرحلة جديدة في جهود الامم المتحدة لتحقيق المساواة في الحقوق بين الرجل والمرأة طبقا للنصوص المثاق والمبادئ الواردة في اعلان العالمي لحقوق الانسان والاتفاقات الدولية لحقوق الانسان .

- وافقت الجمعية العامة في ٢١ ديسمبر سنة ١٩٦٥ على اتفاق دولي لازالة كافة اشكال التمييز العنصري .. وقد جاء بددباجة هذه الاتفاقيه أن " أية نظرة استعلاقيه قائمه على التفريق العنصري انما هي باطله علميا ومدانه اخلاقيا وخطرة اجتماعيا . وأنه لا يوجد أي مبرر للتمييز العنصري في أي مكان سواء من

الناحية النظرية أو التطبيقية ، وأن التمييز بين بنى الانسسان على أساس العنصر أو اللون أو الاصل العرقي .. انما يشكل عقبة أمام العلاقات الودية والسلمية بين الامم ، وأن من شأنها تكدير السلام والامن بين الشعوب والوفاق بين الاشخاص الذين يعيشون جنباً الى جنب داخل نفس الدولة الواحدة ."

- اقرت الجمعية العامة للامم المتحدة فى التاسع من ديسمبر سنة ١٩٧٥ اعلاناً بشأن " حقوق العجزة " دعت فيه السس القيام بعمل قومى دولى لضمان استخدام كفاية مشتركة ، وكمعيار عام يرجع اليه لحماية هذه الحقوق .

- اقرت الجمعية العامة للامم المتحدة فى التاسع من ديسمبر ١٩٧٥ اعلاناً يدين أى عمل من أعمال التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة القاسية أو اللاانسانية أو المهينة بأنه "امتهان لكرامة الانسانية " (١) . وطبقاً للمواد هذا الاعلان لايجوز لأية دولة أن تسمح بالتعذيب أو غيره من المعاملة غير الانسانية أو المهينة أو تتسامح فيها . ردعاً الاعلان كل دولة أن تتخذ الاجراءات الفعالة لمنع ممارسة مثل هذه المعاملة فى نطاق سلطتها .

وإذا كانت ممارسة الامم المتحدة لمنهج حقوق الانسان قد أدت الى التوسع فى ادخال هذا المنهج الى داخرة الالتزامات القانونية الدولية ، فما زال هذا المنهج يفتقد احدى حلقاته الهامة وهى ربط تلك الالتزامات باحدى وسائل الرقابة ... ومن هنا فان الامم المتحدة يجب أن تركز جهودها لايهاد وسيلة فعالة ومقبولة يمكن بموجبها التحقق من قيام الدول بتطبيق الوثائق والمعاهدات الدولية الخاصة بحقوق الانسان تطبيقاً حقيقياً .

(١) نصت المادة الاولى من هذا الاعلان على أن المقصود بالتعذيب فى هذا الاعلان " أى عمل ينتج عنه ألم أو عناء شديد جسدياً كان أو عقلياً ، يلحق ممداً بشخص ما بفعل أحد الموظفين العموميين أو بتحريض منه وذلك لأغراض مثل الحصول من هذا الشخص

غير أنه من جهة أخرى لا يمكن التقليل من أهمية أجهزة الأمم المتحدة الحالية في التأثير على الرأي العام الدولي. كلما سعت الفرصة لها، سواء في اجتماعات الجمعية العامة أو اجتماعات لجنة حقوق الإنسان، وإذا كان مثل هذا التأثير ليس في ميسوره أن يحل كافة المشاكل المتعلقة بإعطاء الأقليات أو الانتهاكات الأخسرى لحقوق الإنسان في كافة أنحاء العالم، فهو على الأقل يوجه انتباه الرأي العام العالمي لما يقع من انتهاكات لحقوق الإنسان من جانب أعضاء الأمم المتحدة بل وفي التأثير على سياسات الأعضاء من بعض النواحي .

ونحن نميل الى تبني الاقتراح الذي يتردد هذه بين آرائه
وأخرى في أروقة الأمم المتحدة والخاص بتعيين " مندوب سام لحقوق الإنسان " بالأمم المتحدة، يوكل اليه مهمة تقديم المساعي الحميدة للحكومات، وتحقيق المواقف التي يقال أنها تنطوي على خرق لحقوق الإنسان، ومساعدة الدول المتخلفة في تنظيم مؤسساتها الخاصة بالدعوة لحقوق الإنسان، وتقديم المشورة الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن كافة النواحي المتعلقة بحقوق الإنسان، كما يكون في وسعه تقديم المساعدة للجنة حقوق الإنسان في دراساتها للتقارير التي ترد اليها من الحكومات المختلفة بشأن كيفية تطبيق مواثيق واتفاقيات حقوق الإنسان .

= أو من شخص آخر على معلومات أو اعتراف، أو معاقبته على ارتكابه أو يشتبه في أنه ارتكبه، أو تخويله أو تفويضه أشخاص آخرين، ولا يشمل التعذيب الألم أو المضاعف الذي يكون ناشئاً من مجرد جزاءات مشروعة أو ملزمة لها أو مترتبة عليها، بقدر
تمشى ذلك مع مجموعة القواعد الدنية لمعاملة السجناء..."

ان اساء مثل هذا المنصب يخلق فرسا جديدة لتدميم الدموه
العالمية لحقوق الانسان ، ويعزز الاحترام العالمى لهذه الحقوق
ولابد ان نأخذ فى الاعتبار أن تحقيق رفاهية الشعوب لن يتحقق عن
طريق التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية
فحسب ، وانما لابد أن يكون الاساس فى اقامة هذا المجتمع هو احترام
حقوق الانسان فى كل دول العالم .. والامم المتحدة مطالبة أكثر من
فيها أن تعمل دون كلل أو ملل لخلق ظروف مواتية للحياة فى كل
مكان تتناسب مع كرامة الانسان .. وذلك للوصول الى المجتمع
العالمى الذى تنشده ، والذى تتمتع فيه كافة الشعوب بالرفاهية
ويتوفر فيه السلام ، وتسوده الحرية والعدالة .

القسم الثالث

المنظمات الدولية المتخصصة

وسوف نقسم الدراسة في هذا القسم الى فصيلين :

الفصل الاول :

النظام القانوني للوكالات الدولية المتخصصة .

الفصل الثاني :

دراسة تطبيقية للوكالات الدولية المتخصصة .

تمهيد

سبق أن أوضحنا أن مشاكل العالم الاقتصادي والاجتماعية تعتبر أحد الاسباب الجوهرية في تهديد السلم والامن الدوليين، ومن ثم كان الاتجاه نحو حل تلك المشاكل ليس في الواقع سوى وسيلة من وسائل تحقيق الامن والسلم العالمى، من هنا كان حرص وافعى ميثاق الامم المتحدة على ابراز أهمية التعاون الدولى في هذا الشأن فجاءت ديباجة الميثاق تقرر أن : " شعوب الامم المتحدة قد آلت على نفسها أن تعمل على ترقية الشئون الاقتصادية والاجتماعية للشعوب جميعا وتوحيد جهودها لتحقيق ذلك " كما أفرد الميثاق فصلا كاملا (وهو الفصل التاسع) لبيان الجوانب المختلفة لتحقيق هذا التعاون، وخص جهازا مستقلا هو " المجلس الاقتصادي والاجتماعى وذلك للإشراف على تحقيق هذا الهدف . وقد التزم أعضاء الامم المتحدة، بموجب المادة (٥٦) من الميثاق - بأن يتخذوا كل ما يلزم من أعمال فردية ومشتركة - بالتعاون مع الأمم المتحدة - لتطبيق المناهج التى وضعتها المنظمة فى هذا المهد .

ولأن تحقيق التعاون بين الدول فى المسائل الاجتماعية والاقتصادية يتم من طريق اتحادات دوليه أو منظمات متخصصة، فقد منح الميثاق لمنظمة الامم المتحدة . سلطة الاشراف على تلك الاتحادات أو المنظمات، بحيث تتحمل عنها العبء الأكبر فى الشئون غير السياسيه، وتكون مرتبطة بها ارتباطا وثيقا يجعل منها بمثابة المحور الذى تدور من حوله تلك الوكالات على اختلاف انشطتها وتخصصاتها .

ومن الجدير بالذكر أن فكرة الاستعانة باتحادات دولية أو منظمات متخصصة، لتحقيق التعاون بين الدول فى المجالات الاقتصادية والاجتماعيه، لم تكن من ابتداع ميثاق الامم المتحدة... وإنما هى وسيلة معروفة - فى نطاق العلاقات الدولية - قبل ظهور فكرة التنظيم الدولى ذاتها ... فقد سعت الدول منذ القرن التاسع عشر

الى انشاء اتحادات أو تجمعات دولية ، لتيسير سبل التعاون فيما بينها وايجاد الحلول للمشاكل التي قد تعترض طريقها ، وقد تعددت هذه الهيئات والاتحادات ، وتشابكت أوجه نشاطها ، الى أن بلغ عددها حتى عام ١٩١٩ ما يزيد عن خمسين اتحادا وهيئة .. ومن أهم هذه الاتحادات : الاتحاد الدولي للتلغراف-*International Telegraphic Union* الذي أنشئ بموجب اتفاقية باريس في ١٧ مايو سنة ١٨٦٥ ، واتحاد البريد العالمي الذي تم انشاؤه بموجب اتفاقية برلين في ١٩ اكتوبر سنة ١٨٧٤ ، والاتحاد الدولي لحماية الملكية الصناعية المنشأ بموجب اتفاقية بون في ٩ سبتمبر سنة ١٨٨٦ والاتحاد الدولي لحماية الملكية الصناعية الذي تم بموجب اتفاقية باريس سنة ١٨٩٣ ، وهيئة الزراعة الدولية بموجب اتفاقية روما في ٧ يونية سنة ١٩٠٣ ، والاتحاد الدولي للتعريفات الجمركية بموجب اتفاقية بروكسل في ٥ يونية ١٨٩٠ ، ومكتب الصحة الدولي الذي تأسس بموجب اتفاقية باريس في ٩ ديسمبر سنة ١٩٠٧ الخ (١) .

وبالواقع أن دخول الدول في مفوضية تلك الاتحادات والهيئات الدولية لم يكن يعنى تنازلها عن حقوقها الدولية لسببين :

أولهما (أن النشاط الذي كانت تقوم به هذه الهيئات والاتحادات كان يجرى بعيدا عن الدائرة السياسية التي تحتفظ الدول لنفسها فيها بحق السيادة ، ولا تقبل أي معاض بها ، لامن قريب ولا من بعيد ، ومن ثم فقد ظل نشاط هذه الاتحادات والهيئات محصورا في نطاق الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والفنية .

ثانيهما (أن هذه الاتحادات والهيئات أنشئت لأدراك الاهداف التي جاء النشء عليها صراحة في الاتفاقات المؤسسة لها ، ومن ثم كانت السلطات المخولة لها محدودة .. بالقدر الذي تمارس فيه

(١) انظر : الدكتور محمد حافظ غانم والدكتور عايدة راتب "المنظمات الدولية الاقليمية والمتخصصة" المطبعة العالمية سنة ١٩٦٢ ص ١١٦ وما بعدها .
وراجع : جوزيف تشميرلين "التعاون الدولي وتنظيمته"
ترجمة الدكتور عبد الله العريان دار المعرفة سنة ١٩٦١ ص وما بعدها .

اختصاصاتها ، وعلى المدى الذى يمكنها فيه أن تحقق أهدافها . ومع ذلك فقد كانت الدول تحتفظ لنفسها بالحق فى الانسحاب منها فى الوقت الذى تشاء .

ولاشك أن هذه الاتحادات والهيئات ، كان لها أثر كبير فى التقريب بين مصالح الدول ، وذلك بما كانت تقوم به من نشاطات فى مجال الخدمات الدولية . وقد ساعد على نجاحها ، أنها حافظت على المظهر التقليدى لسيادة الدولة من جهة . كما أنها سيطرت التطور المفرد فى العلاقات الدولية من جهة أخرى .

ولا جدال أن تلك التجربة كانت بمثابة المصباح الذى أضاء الطريق أمام واضع ميثاق الأمم المتحدة . فبدأت الرؤية واضحة أمام مؤتمر سان فرانسكو ، مما أدى الى عدم تردد الدول فى خلق أجهزة للتعاون الدولى المشترك فى الميدانين الاقتصادى والاجتماعى والاحتياطى . بالاتحادات والهيئات ذات الافراد المتخصصة التى كانت موجودة . من قبل ، مع إعادة تنظيمها وصبها فى قوالب جديدة ، وإنشاء غيرها لتحل محلها وربط مجلة نشاطها بمنظمة الأمم المتحدة .

وقد انتج الميثاق وهو يفتح أسس التعاون الدولى ترتيبا واضحا كما سبق أن المصنف ، ففراء وقد خص الفصل التاسع منسبته للحديث عن التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى ، مبينا أهدافه والالتزام الدول الأعضاء بتحقيقه ، والدور الذى تقوم به الوكالات المتخصصة ، وسلطة الأمم المتحدة . فى الدعوة الى إنشاء تلك الوكالات ثم القى على المجلس الاقتصادى والاجتماعى مسؤولية تحقيق ذلك تحت اشراف الجمعية العامة .

وقد نهض المجلس الاقتصادى والاجتماعى بدوره فى هذا الشأن وامكنه - حتى الآن - ربطه خمس عشرة وكالة متخصصة بالأمم المتحدة ، وتقوم تلك الوكالات بتأدية دورا هاما فى مختلف نواحي النشاط الاقتصادى والاجتماعى والفنى فى المجتمع الدولى .

- وهناك مجموعة من تلك الوكالات تباشر نشاطها في نطاق منهج التنمية الاقتصادية ، وهي : البنك الدولي للتنمية والتمعيم وصندوق النقد الدولي ، ومنظمة الجمات ، والوكالة الدولية للتمويل ومؤسسة التنمية الدولية .

- وهناك مجموعة ثانية تباشر نشاطها في نطاق منهج التنمية الاجتماعية وتميز حقوق الانسان وهي : منظمة العمل الدولي ، ومنظمة الصحة العالمية ، ومنظمة اليونسكو ، ومنظمة الافديه والزراعة .

- وهناك مجموعة ثالثة تعمل في مجال المواصلات الدولية وهي : منظمة الطيران المدني ، واتحاد البريد العالمي ، والاتحاد الدولي المواصلات السلكية واللاسلكية ، والمنظمة البحرية الاستشارية .

- وهناك مجموعة أخرى تعمل في نطاق التعاون الفني وهي : المنظمة العالمية للارصاد الجوية ، والوكالة الدولية للطاقة الذرية .

وسنقسم دراستنا للوكالات الدولية المتخصصة الى فصلين :

الفصل الاول : تخفصه لدراسة النظام القانوني للوكالات الدولية المتخصصة وينقسم هذا الفصل الى ثلاث مباحث :

المبحث الاول : تحديد معنى الوكالات المتخصصة في ميثاق الامم المتحدة .

المبحث الثاني : طبيعة العلاقة التي تربط الوكالات المتخصصة بالامم المتحدة .

المبحث الثالث : الوضع القانوني للوكالات الدولية المتخصصة .

الفصل الثانى : تناول فيه دراسة اهم الوكالات الدولية المتخصصة من الناحية التطبيقية وينقسم هذا الفصل الى أربعة مباحث .

المبحث الاول : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنمية الاقتصادية .

المبحث الثانى : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التنمية الاجتماعية وتدعيم حقوق الانسان .

المبحث الثالث : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال المواصلا^١ت الدولية .

المبحث الرابع : الوكالات الدولية المتخصصة فى مجال التعاون الثنى .

الفصل الأول

النظام القانوني للوكالات الدولية المتخصصة

ذكرنا أن الأمم المتحدة نجحت في عقد اتفاقات وصل بينها وبين خمس عشرة منظمة متخصصة تعمل كل منها في مجال محدد من مجالات التعاون الدولي ، وكان الهدف من ربط هذه المنظمات بالأمم المتحدة . هو " تحقيق رفاهية الشعوب " . وليست كل منظمة دولية صالحة لتكون إحدى الوكالات المتخصصة ، المرتبطة بالأمم المتحدة . ولكن المشياق حدد المعيار الذي بموجب يمكن الربط بين المنظمة وبين الأمم المتحدة . فنصت المادة ٥٧ منه على أن " الوكالات المختلفة التي تنشأ بمقتضى اتفاق بين الحكومات والتي تغطي بمقتضى نظمها الأساسية بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة وما يتصل بذلك من الشؤون يوصل بينها وبين الأمم المتحدة " . كما نصت المادة ٦٣ على أن : " للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يفتح اتفاقات مع أي وكالة من الوكالات المشار إليها في المادة السابعة والخمسين تحدد الشروط التي على مقتضاها يوصل بينها وبين الأمم المتحدة . وتعرض هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها " . وله أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الأمم المتحدة " ثم نصت المادة ٦٤ من المشياق الإطار القانوني لنوع العلاقة التي تقوم بين تلك الوكالات والأمم المتحدة . فنصت على أن : " للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من الوكالات المتخصصة . وله أن يفتح مع أعضاء الأمم المتحدة . ومع الوكالات المتخصصة ما يلزم من الترتيبات كيما تمده بتقارير عن الخطوات التي اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة في شأن المسائل الداخلة في اختصاصه " . وله أن يبلغ الجمعية العامة ملاحظاته على هذه التقارير " .

وبناءً على ذلك فإن دراسة النظام القانوني للوكالات المتخصصة تقتضى التعرف لثلاث مسائل هي :

- تحديد معنى الوكالات المتخصصة فى ميثاق الأمم المتحدة .
 - طبيعة العلاقة التى تربط الوكالات المتخصصة بالأمم المتحدة .
 - الوقع القانونى للوكالات المتخصصة .
- وسوف نتناول كل مسألة من تلك المسائل فى مبحث مستقل .

المبحث الأول

تحديد معنى الوكالات الدولية المتخصصة

فى ميثاق الأمم المتحدة .

ليس كل الوكالات أو المنظمات أو الهيئات التى تقوم بأنشطة مختلفة - فى مجال العلاقات الدولية - يمكن أن يطلق عليها اسم " وكالة متخصصة " حسب مفهوم ميثاق الأمم المتحدة . وإنما هذا الوصف يطلق فقط على الوكالات أو المنظمات التى تتوفر لها مجموعة من الشروط التى تؤهلها للربط بينها وبين الأمم المتحدة .

ووفقاً لما جاء بالمادة ٥٧ من الميثاق ، فإن الشروط الواجب توافرها فى المنظمة المتخصصة هي :

أولاً) أن تكون منظمة حكومية

هذا الشرط تطبيق للقواعد العامة التى تحكم المنظمات الدولية بصفة عامة ، وهذا يعنى أن الوكالة أو المنظمة المتخصصة

يجب أن تستند إلى وجودها إلى اتفاقية دولية . ونظرا لأن الاتفاقات الدولية لا تبرم أساسا إلا بين دول ذات سيادة ، فإن المنظمة المتخصصة تسمى منظمة دولية حكومية تمييزا لها عن المنظمات الأخرى غير الحكومية . ولعل أهم معيار يمكن اتخاذه للتمييز بين المنظمات المتخصصة والمنظمات الدولية غير الحكومية ، هو مضمون ذلك القرار الذي أصدره المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ٢٧ فبراير سنة ١٩٥٠ والذي جاء فيه : " أن كل منظمة دولية لا تنشأ عن طريق الاتفاقات بين الحكومات تعتبر منظمة دولية غير حكومية أي أن الأداة القانونية التي أنشأت المنظمة هي العمل الأساسي فيما إذا كنا أمام منظمة حكومية أو غير ذلك (١) .

ويعتقد هذا المعيار للتمييز بين الوكالات المتخصصة وبين الأجهزة الفرعية التي تنشئها الأمم المتحدة وتكون تابعة لها وتعمل في مجالات الاقتصاد أو الاجتماع أو الثقافة أو الصحة وغيرها من أوجه الأنشطة غير السياسية .. فمثل هذه الأجهزة الفرعية لا تعتبر أيها منظمات متخصصة مهما بلغت من التمييز والاستقلال الذاتي لأنها - في كافة الأحوال - خاضعة في جميع شؤونها إلى أصل وجودها للجهاز الرئيسي الذي أنشأها بقرار منه ، والذي يمكن بقرار آخر منه إلغاء وجود هذا الجهاز الفرعي .. ومن أمثلة الأجهزة والمنظمات الفرعية التي لا ترقى إلى مرتبة المنظمة الدولية المتخصصة يمكننا أن نشير إلى الأجهزة التالية :

- برنامج الأمم المتحدة للتنمية (٢)

- صندوق الأمم المتحدة للطفولة (٣)

(١) انظر : د. سامي عبد الحميد " المرجع السابق " ص

- الوكالة الدولية لانعاشة وتشغيل الفلسطينيين في الشرق
الاطوسط (١) .

- معهد الامم المتحدة للتدريب والبحوث (٢)
- منظمة الامم المتحدة للتنمية الصناعية (٣)
- مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية (٤)
- صندوق الامم المتحدة للتنمية (٥)

واذا كانت القاعدة العامة أن المنظمات المتخصصة تستند في نشأتها على اتفاقات حكومية دولية ، فهذا لايعنى بالضرورة عضوية هذه المنظمات على حكومات الدول الاعضاء ، إذ من الجائز أن يكون هناك استثناء من قاعدة التمثيل الحكومي في عضوية تلك المنظمات . . ومثال ذلك ما نجده في منظمة العمل الدولية التي يتشكل وفد كل دولة فيها من أربعة أعضاء ، اثنان منهم تعينهم الحكومات ، والاثنان الاخران يمثلان العمال وأرباب الأعمال يتم اختيارهم بمعرفة النقابات والمنظمات التي ينتمون اليها ، كما نجد منظمة الصحة العالمية ، والاتحاد الدولي للمواصلات الإسلامية ومنظمة اليونسكو تسمح بانضمام بعض الجماعات الإقليمية التي لا ترقى الى مرتبة الدول في عضويتها ، وذلك لما قد تتمتع به من أهمية جغرافية أو لامتعتها بوضع خاص يساعد في تحقيق أهداف المنظمة .

UNRWA (١)

UNITR (٢)

UNIDO (٣)

UNCTAD (٤)

UNCDF (٥)

ثانياً) أن تكون المنظمة متخصصة في أحد المجالات غير السياسية :

وقد عبر عن هذا الشرط ميشاق الأمم المتحدة في المادة ٥٧ منه عندما اشترط في المنظمة المتخصصة أن تغطي " بتبعات دولية واسعة في الاقتصاد والاجتماع والثقافة والتعليم والصحة ،ومسماً يتصل بذلك " وهذا يعنى أن الهدف الذى تحمى اليه المنظمة ، وفقاً لما هو منصوص عليه في الاتفاقية المنشئة لها ،يجب أن يدخل فى نطاق احدى المسائل الفنية أو الاقتصادية أو الثقافية أو الاجتماعية المشار اليها في الميثاق ،وبالتالى فلا يجوز أن يكون نشاط احدى هذه المنظمات مما يمس بعض الجوانب السياسية للدول الاعضاء أو مجموعة منها... لأن الفكرة الاساسية في ربط الامم المتحدة بهذه المنظمات ،هى أن تتحمل الأخيرة نيابة عن الامم المتحدة مسئولية تحقيق التعاون بين الدول في المجالات غير السياسية لتحقيق رفاهية الشعوب ،ولن يتسنى تحقيق ذلك الا عن طريق تخصص كل منظمة في أحد المجالات المشار اليها .

ثالثاً) أن تكون المنظمة ذات تبعات دولية واسعة في مجال

تخصصها :

لايكفى أن تكون المنظمة متخصصة في أحد المجالات الفنية غير السياسية ،وانما يجب أن تباشر هذا التخصص على نطاق دولى واسع من حيث الكيف والكم ،ومن ثم يقتضى أن يتوافر أمران (١) .

١. أن يتحدد اختصاص المنظمة ،في المجال الذى تعمل فيه بحيث تكون على درجة كبيرة من التخصص الدقيق مما يمكنها من تقديم خدماتها الجوهرية للدول الاعضاء على أعلا مستوى من الكفاءة .

(١) انظر الدكتور جعفر عبد السلام (المرجع السابق

(٢) أن يتسع نشاط المنظمة ليشمل نفعها العالم أجمع ، أو جانباً كبيراً منه ، ومن ثم يجب أن تكون العفوية فيها مفتوحة لانضمام الدول جميعها أو أكبر عدد منها .

وتطبيقاً لذلك لا يعتبر من قبيل الوكالات المتخصصة المكاتب الإدارية ذات الاختصاص الإداري المحدود ، أو المنظمات الإقليمية المتخصصة والتي تقتصر العفوية فيها على عدد معين من الدول كمنظمة العمل العربي والسوق الأوروبية المشتركة ، ومنظمة الأولمبية .

المبحث الثاني

طبيعة العلاقة التي تربط الوكالات المتخصصة بالامم المتحدة .

سبق أن أوضحنا أن المادة ٥٧ من الميثاق نصت على أن يتم الوصل بين الوكالات المتخصصة والامم المتحدة بموجب اتفاقيات وصل وقد ألفت المادة. (٦٣) من الميثاق على عاتق المجلس الاقتصادي والاجتماعي مهمة اعداد اتفاقات الوصل مع أي وكالة من تلك الوكالات . ويستبين من نص المادة. (٦٣) أن المجلس في قيامه بتلك المهمة فإنه ليست له سلطة اختيارية ، وإنما هو ملزم بتحقيق هذا الوصل ، وهذا ما يستفاد من نص الفقرة الاولى من المادة. المشار إليها حيث تقول : " للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يوقع اتفاقات مع أي وكالة من الوكالات المشار إليها في المادة (٥٧) ويحدد الشروط التي على مقتضاها يوصل بينها وبين الامم المتحدة ، وتعرف هذه الاتفاقات على الجمعية العامة للموافقة عليها) . كما أن المجلس يعتبر بمثابة الادارة المركزية للتنسيق بين الأنشطة المختلفة لتلك الوكالات تلافياً لحدوث تضارب في أنشطتها مما قد يؤدي الى ضياع الجهد والوقت والمال ، وهذا يستفاد أيضاً من الفقرة الثانية من المادة. (٦٣) والتي جاء بها أن المجلس (له أن ينسق وجوه نشاط الوكالات المتخصصة بطريق التشاور معها وتقديم توصياته إليها وإلى الجمعية العامة وأعضاء الامم المتحدة " . كما له الحق

بموجب المادة ٦٤ - أن يتخذ الخطوات المناسبة للحصول بانتظام على تقارير من تلك الوكالات بالخطوات التي اتخذتها لتنفيذ توصياته أو لتنفيذ توصيات الجمعية العامة في شأن المسائل الداخلية في اختصاصه .

وحيث أنه تم الوصل بين الأمم المتحدة وبين خمس عشر منظمة متخصصة ، فمن الملاحظ أن اتفاقيات الوصل بين هذه المنظمات وبين الأمم المتحدة. جاءت متشابهة - باستثناء البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي حيث وقعت لهما أحكاما مختلفة مراعاة لطبيعة نشاطها .

ويمكن اجمال القواعد التي تحكم العلاقة بين الوكالات المتخصصة والأمم المتحدة من واقع ما تتضمنه اتفاقات الوصل من قواعد عامة على النحو التالي :

(١) يكون للأمم المتحدة حق اصدار توصيات للمنظمات المتخصصة في نطاق مجالات نشاطها . ونظام عملها ، ولوائحها المالية .

(٢) تلتزم المنظمات المتخصصة ، بمعاونة مجلس الأمن ، في تنفيذ الجوانب الاقتصادية والاجتماعية ، والثقافية التي يقررها المجلس في حالات الاخلال بالسلم ووقوع العدوان . . وللجمعية العامة أيضا الحق في طلب اتخاذ هذا الاجراء في حالة اتخاذها تدابير مع استنادا الى قرار الاتحاد من أجل السلم .

(٣) تلتزم المنظمات المتخصصة بتقديم تقارير دورية الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، على أن توضع بذلك التقارير مسننا قامت به من نشاط ، وما اتخذته من خطوات نحو تنفيذ التوصيات الصادرة من المجلس أو الجمعية العامة وعليها أن تقدم تقارير الى مجلس الأمن والمجلس الاقتصادي والاجتماعي كلما دعت الضرورة الى ذلك .

(٤) يحق لمجلس الوصاية أن يستعين بالمنظمات المتخصصة لاداء مهامه كلما كان ذلك مناسبا وضروريا .

(٥) يكون للمنظمات المتخصصة والامم المتحدة حق تمثيل الممثلين (المراقبين) الذين يكون لهم حق حضور الاجتماعات والمناقشة وتبادل الوثائق والمعلومات وتقديم المقترحات دون أن يكون لهم حق التصويت .

(٦) تلتزم المنظمات المتخصصة بعرض مبرراتها على الجمعية العامة لدراستها وابداء الملاحظات عليها بآستانء البنك الدولي للانشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي .

(٧) يجوز للمنظمات المتخصصة - بعد الحصول على موافقة الجمعية العامة - أن تطلب من محكمة العدل الدولية افتائها فيها بعرض لها من مسائل قانونية تتعلق بمباشرتها لوظيفتها .

والواقع أن القواعد التي تتفمنها اتفاقات الوصل ، لاتشير معويات كثيرة في العمل .. فيبر أن المنظمات المتخصصة - باعتبارها تعمل في نطاق التعاون الاقتصادي والاجتماعي والفني - فهي فسي حاجة داخلها الى تأكيد استقلالها في تأدية وظائفها ، بعيدا عن الاعتبار السياسية التي تؤثر في نشاط الامم المتحدة... وهذا هو سبب النجاح الذي حققته كثير من تلك المنظمات في مجال نشاطاتها .

وسوف يتضح لنا من خلال الدراسة التطبيقية لتلك المنظمات في الفصل التالي - أهم الانجازات التي حققتها في مجال نشاطاتها الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والفنية .

المبحث الثالث

الوضع القانوني للوكالات الدولية المتخصصة

لعل ما يمكن أن يشار به في الوضع القانوني للوكالات الدولية المتخصصة هو مدى تمتع تلك الوكالات بالشخصية القانونية

الدولية .. وأثر ربط المنظمة المتخصصة بالامم المتحدة .. أما بالنسبة للنقطة الاولى فقط أصبح من المسلم به ، في نطاق العلاقات الدولية ، أن تتمتع المنظمات الدولية المتخصصة بالشخصية القانونية الدولية في حدود ما عهد اليها من اختصاصات وفقا للوثيقة المنشئة لها ، وإذا كان العرف الدولي قد جرى على تضمين الوثائق المنشئة للوكالات المتخصصة الاعتراف لها بالشخصية القانونية .. فليس معنى اغفال النص على ذلك في احداها ، عدم الاعتراف لتلك المنظمة بالشخصية القانونية الدولية ، إذ أن اكتساب المنظمة الشخصية القانونية أصبح أمرا تفرغه اعتبارات الحياة الدولية . ويقرة التطور الحديث في أسس وقواعد العلاقات الدولية والنظام الدولي العالمي ، ومن ثم فلم يعد الامر يحتاج الى ضرورة اقرار الشخصية القانونية في الوثيقة المنشئة للوكالة الدولية .

ويترتب على تمتع الوكالة المتخصصة بالشخصية الدولية كافة الاثار القانونية التي تثبت للمنظمات الدولية بمقتضى مأسسة سواء من حيث أهلية اكتساب الحقوق والقيام بالتعهدات والالتزامات الدولية ، او من حيث أهلية ابرام المعاهدات مع غيرها من المنظمات الدولية والدول ، أو ثبوت حقها في المطالبات الدولية لحماية حقوقها ومصالحتها مع تحملها لتبعة المسؤولية الدولية في حالة الاضرار التي تسبب الغير نتيجة تصرفاتها ، هذا بالإضافة الى الحصانات والمزايا التي تتمتع بها في مباشرة وظائفها ... الخ .

أما بالنسبة لأثر اتفاقات الوصل التي تبرمها الوكالات المتخصصة مع الامم المتحدة ، فهذه الاتفاقات لا تمنح الشخصية القانونية الدولية للوكالات المتخصصة حيث تقل تلك الوكالات محتلفة بشخصيتها القانونية في علاقاتها الدولية ، رغم ما قد يتبادر الى الذهن من وجود علاقة تبعية بينها وبين الامم المتحدة لأن العلاقة القائمة بين الوكالات المتخصصة والامم المتحدة هي علاقة تنظيمية بهدف تنسيق سياسة تلك الوكالات وأوجه نشاطاتها ومثل هذه العلاقة التنظيمية لا تؤثر بحال من الاحوال في الشخصية القانونية الدولية للوكالة .

الفصل الثامن
دراسة تطبيقية لبعض المنظمات الدولية
الدولية المتخصصة
المبحث الأول
الوكالات الدولية المتخصصة في مجال التنمية
الاقتصادية

عرفنا ان التعاون الدولي في مجال التنمية الاقتصادية كان احد الاهتمامات التي فرضت نفسها على دول الحلفاء اثناء الحرب العالمية الثانية ، وقد انتهى الخبراء من رجال المال والاقتصاد - لدول الحلفاء - من اعداد الدراسات اللازمة لمسا ينبغي اتخاذه من خطط وتدابير لمعالجة كافة المشاكل الاقتصادية التي ستواجه دولهم في فترة ما بعد الحرب .. وقد وجهت الولايات المتحدة الامريكية الدعوة الى 44 دولة لحضور مؤتمر مالي ونقدي ، عقد في " هيرتون وودز " في اول يولية ١٩٤٤ لوضع الصيغة الملائمة لبعض جوانب هذا التعاون .. وقد توصل هذا المؤتمر الى اعداد مشروعي اتفاقيتين احدهما خاصة بالبنك الدولي للتنمية والتنمية والتعمير ، والاخرى خاصة بصندوق النقد الدولي ولما كانت التنمية الاقتصادية تعتبر منها من مناهج ميشاق الامم المتحدة لتحليل رفاهية الشعوب ، فقد كان على منظمة الامم المتحدة ان تستعين بهاتين المنطمتين للمساهمة معها في مباشرة هذا الوجه من اوجه نشاطها ، ومن ثم فقد تم وملكها بها ، وقد ادى تطبيق منهج التنمية الاقتصادية الى انشاء منظمات متخصصة اخرى في هذا المجال ، مثل : مؤسسة التمويل الدولية ، ووكالة التنمية الدولية ومنظمة الجات ، وبدا اصحت الوكالات المتخصصة في مجال التعاون ، الاقتصادي الدولي ، والتي تم الوصل بينها وبين منظمة الامم المتحدة ، وهي :

- صندوق النقد الدولي
- البنك الدولي للتنمية والتعمير
- مؤسسة التمويل الدولية
- وكالة التنمية الدولية

- الاتفاق العام للتعريفات والتجارة (منظمة الجات) .
وسوف نكتفى بدراسة إحدى هذه الوكالات من حيث أغراضها ،
والعضوية فيها ، وأجهزتها ، وأخيرا تقدير الدور الذى تقوم به
كل منها .

صندوق النقد الدولى

تأسس صندوق النقد الدولى (١) بموجب الاتفاقية التى توصل
إليها مؤتمر النقد والمال الذى عقد فى " جريتون وودز " فى ٢٧
يولية ١٩٤٤ . وقد أصبحت هذه الاتفاقية نافذة اعتبارا من ٢٧
ديسمبر ١٩٤٥ عندما قام ممثلو الدول التى تملك ٨٠ ٪ من موارد
الصندوق بايداع وشاقق التمديق على الاتفاقية . . ويعتبر الصندوق
أحد الوكالات الحكومية المتخصصة المرتبطة بمنظمة الأمم المتحدة
بموجب اتفاقية وصل تم إبرامها بين الصندوق والمنظمة . ويقع
مقر الصندوق بمدينة واشنطن بالولايات المتحدة الأمريكية .

وسوف نتناول فيما يلى أهدافه ، والعضوية فيه ، وأجهزته
وتقدير الدور الذى يقوم به (٢) .

أولا أهداف الصندوق :

حددت المادة الأولى من الاتفاقية المنشئة للصندوق أهداف
الصندوق على النحو التالى :

- (١) *International Monetary Fund " IMF "*
(٢) راجع بطاقة عامة : د. زكريا نحر ، العلاقات الاقتصادية
الدولية ، القاهرة سنة ١٩٥٤ وما بعدها .
وأيضا : د. محمد لميخ شقير ، العلاقات الاقتصادية الدولية
دار النهضة العربية سنة ١٩٦١ ص ٤٤٧ وما بعدها .

(١) تشجيع التعاون النقدي عن طريق مؤسسة دائمة تهتم بالوسائل المناسبة للتشاور والتعاون في تسوية مشاكل النقد العالمية .

(٢) تيسير التوسع والنمو المتوازن في التجارة الدولية والمساهمة بذلك في تحقيق وحفظ مستويات مرتفعة من التشغيل والدخل الحقيقي وتنمية الموارد الانتاجية لجميع الاعضاء باعتبارها اهدافا اساسية للسياسة الاقتصادية .

(٣) العمل على تحقيق ثبات أسعار الصرف والمحافظة على اوضاع صرف منظمة بين الاعضاء ، وتجنب المنافسة التخفيفية لأسعار الصرف .

(٤) المساهمة في اقامة نظام متعدد الاطراف للمدفوعات الخاصة بالمعاملات الجارية بين الاعضاء ، وفي التخلص من قيود الصرف التي تعوق تزايد التجارة الدولية .

(٥) اشاعة جو من الطمأنينة في نفوس الاعضاء عن طريق وضع موارد الصندوق في متناولهم بضمانات كافية ، مما يهيئ لهم فرصة تصحيح الاختلالات التي تصيب موازين مدفوعاتهم دون الالتجاء الى تدابير تهدم الرخاء سواء على المستوى الداخلي أو المستوى الدولي .

(٦) العمل تبعالما تقدم على تقصير أمد الاختلال في موازين مدفوعات الاعضاء والتخفيف من مصادره .

وللوصول الى تحقيق هذه الاهداف ، فان الصندوق يقوم بامداد الدول الاعضاء بالعملات الاجنبية عن طريق بيعها لهم بعملاتهم الوطنية ، كي تتغلب تلك الدول على الصعوبات التي تواجهها نتيجة عجز ميزان المدفوعات ، كما يقوم الصندوق باتخاذ تدابير مالية ونقدية للحد من فراغ القيود على النقد الاجنبي .

ويتكون رأس مال الصندوق - المستخدم لهذا الغرض - من

الحصص - التي تكتتب بها الدول الاعضاء - فقد حددت لكل دولة من الدول الاعضاء حصة معينة فيه . ويتم تحديد تلك الحصص نتيجسة لمفاوضات بين الاعضاء ، ويجوز للصندوق أن يعيد النظر فيها كل خمس سنوات ، أو اذا ما طلب ذلك أحد الاعضاء .

ثانياً) العفوية في صندوق النقد الدولي :

يتكون الصندوق من الدول المؤسسة التي اجتمعت في "بريتون وودز" بالولايات المتحدة. الامريكية في سنة ١٩٤٤ وهذه تكسبون عفويتها اعلية ، أما الدول الاخرى التي يقبلها الصندوق بعد ذلك في عضويته فتكسب عفويتها من طريق الانضمام . ونظرا لان الاتفاقية المنشقة للصندوق تنص على اعتبار هذه الاتفاقية جزءا من القانون الداخلي في كل من الدول الاعضاء ، لذلك يتعين على الدولة التي ترفب الانضمام الى عضوية الصندوق أن تقدم الدليل على أنها اتخذت الخطوات اللازمة لادخال الاتفاقية المنشقة له ضمن تشريعاتها الداخلية (١) . ويبلغ عدد أعضاء الصندوق حتى نهاية عام ١٩٦٦ عدد ١٣٩ دولة .

ثالثاً) اجهزة الصندوق :

يتكون الصندوق من الاجهزة الرئيسية الاتية :

(١) مجلس المحافظين (Board of governors) يعتبر ر مجلس المحافظين بمثابة السلطة العليا في الصندوق ، ويتمتع بكافة السلطات اللازمة للاشراف على كافة شؤونه ، غير أن ممارسة هذه

(١) انظر : الدكتور الفخيم في التنظيم الدولي " المرجع السابق " ص ١٠٢٧ ومن الجدير بالذكر أن دول الكتلة الشرقية لم تنضم حتى الآن الى عضوية الصندوق .

راجع : د. اسماعيل صبرى عبد الله ، أزمة خلاص القرية ومشكلة السيولة الدولية ، البنك المركزى المصرى ، معهد الدراسات المصرفية ١٩٦٦ ص ١٠ .

السلطات عملاً عهد بها الى مجلس المديرين التنفيذيين فيما عدا ذلك التي نص على الاحتفاظ بها مراعاة لمجلس المحافظين ، كقبول الاعفاء الجدد ، ومراجعة الحمص ، وتعديل قيم العملات ، والتعاون مع المنظمات الاخرى ، وتوزيع صافي الدخل ومطالبة عضو بالانسحاب وتعطية الصندوق ، والنظر في الاستخدامات . ويجتمع المجلس مرة كل سنة تبدأ عادة في سبتمبر من كل عام ، ويشارك في الاجتماع رئيس البنك الدولي للتنمية والتعمير .

ويمثل كل دولة في مجلس المحافظين ، محافظ تعينه الدولة العضو ونائب له .

٢) مجلس المديرين التنفيذيين :

ويقع على هذا المجلس مهمة تعريف الشئون الجارية بالصندوق ومن ثم فهو في حالة انعقاد دائم ، ويتشكل من عشرين مديراً ، منهم خمسة يمثلون الدول التي لها اكبر الحمص وهي (الولايات المتحدة - بريطانيا - فرنسا - ألمانيا - الهند) . والباقي يتم انتخابهم بمعرفة الاعضاء الذين ليس لهم حق تعيين المديرين ، ويمكن أن تجتمع جماعات الدول الاعضاء ذات الحمص الصغيرة سوياً لانتخاب مديراً واحداً يمثلها في المجلس . ويقوم كل مدير بتعيين نائب له يمارس كافة سلطاته في حالة غيابه ، ويجب على المدير التنفيذي أو نائبه أن يكون متواجداً في المقر الرئيسي للصندوق ، وأن يخصص كل وقت واهتمامه لأمال الصندوق . وليست هناك مدة محددة للمدير التنفيذي ، فهو يستمر في عمله طالما كانت الحكومة التي عينته موافقة على بقاءه . ولكل مدير تنفيذي مائتان وخمسون صوتاً يضاف اليها عدد من الاصوات يعدها ما للحكومة التي عينته أو للحكومات التي انتخبتة من حمص ، على أساس صوت واحد لكل مائة ألف دولار .

٢) مدير اداري : ويتم انتخابه بمعرفة المديرين

التنفيذيين ، وهو بحكم منصبه يعتبر الموظف الرئيسي في الصندوق

وهو المسئول عن تنظيم وتعيين وفصل موظفي الصندوق ، وهو الذى يرأس المجلس التنفيذى ولكنه لا يملك صوتا فيه كما أنه يمثل فى علاقته مع المنظمات الاخرى أو الدول الاعضاء .

رابعا) تقدير دور الصندوق :

قلنا أن الصندوق يهدف الى تشجيع التعاون النقدى وتوسيع التجارة الدولية ، ويعمل على تثبيت وتنسيق نظم التعامل والتبادل بين الدول الاعضاء ، ويمنع التنافس فى تخفيض العملة ، ويضع نظام متعدد الاطراف فى المدفوعات الدولية الخاصة بالمعاملات الجارية بين الاعضاء ، وذكرنا أنه للوصول الى تحقيق هذه الاهداف ، فإن الصندوق يقوم بامداد الدول الاعضاء بالعملات الاجنبية ، ويتخذ التدابير اللازمة للحد من فرفر القيود على النقد الاجنبى .

والواقع أن الصندوق يقوم بوظيفتين اساسيتين لتحقيق اهدافه :

وظيفة يقوم بها باعتباره مصرفا يمد الدول الاعضاء بقرروض قصيرة الاجل من عملات الدول الاخرى لمواجهة مجز مؤقتة فى موازين مدفوعاتها ، حتى لا تضر الى علاج هذا العجز من طريق اجراءات مقيدة للتجارة الدولية مما قد يضر بها أو يزعج العلاقات أمام انسيابها .

- ووظيفة يقوم بها باعتباره منظمة تشرف على النظام العالمى .

وحتى يمكن تقدير الدور الذى يقوم به الصندوق فلا بد من التعرف لهاتين الوظيفتين :

(أ) وظيفة الصندوق باعتباره مصرفا :

ذكرنا أن رأس مال الصندوق يتكون من العملات التى تكتتب

بها الدول الاعضاء سدادا لحصصها فيه ، وتلتزم كل دولة عضو بأن تسدد نسبة ٢٥ ٪ من قيمة حصتها بالذهب ، أما الباقي من الحصصة فتسده الدولة أو تضعه تحت تصرف الصندوق بعملتها الوطنية (١) وهكذا يتكون لدى الصندوق رصيد اجمالي من العملات المختلفة ، جزء منه من الذهب ، والباقي من عملات الدول الاعضاء .

ومن حق كل دولة عضو أن تلجأ الى الصندوق للاقتراض مسن عملات الدول الأخرى ، ويتم ذلك عن طريق شراء الدولة العضو لعملات الدول التي تحتاج اليها مقابل الذهب أو مقابل مقدار من عملتها الوطنية ، غير أن هذا الحق ليس حقا مطلقا ، بل أنه محدود ومقيد بكثير من الشروط .

فهو أولا محدود : لأن شراء العملات الأجنبية من الصندوق يجب ألا يؤدي إلى زيادة رصيد الصندوق من عملة الدولة المشترية بأكثر من ٢٥ ٪ من حصتها في خلال اثني عشر شهرا ، وألا يؤدي إلى زيادة رصيد الصندوق من عملة العضو بأكثر من ٢٠٠ ٪ من حصته (٢) .

وهو ثانيا مقيد بشروط : لأن شراء الدولة العضو لعملات الدول الأجنبية يخضع للقيود الآتية :

- أن يكون الغرض من الحصول على تلك العملات هو مواجهة عجز مؤقت في ميزان المدفوعات الجاريه ، أو لمواجهة حركات رؤوس الأموال المنقولة التي يستلزمها توسع الصادرات أو الانسياب العادي للتجارة وللأعمال المصرفية . وعلى ذلك فلا يجوز استخدام موارد الصندوق لمواجهة تصدير واحد ومستمر لرؤوس الأموال (٣) .

-
- (١) انظر المادة ٢/٧ من الاتفاقية المنشأة للصندوق والمنشورة في عدد الوقائع المصرية رقم ٤ من السنة ١١٧ الصادر في ١٠ يناير سنة ١٩٤٦ .
(٢) فيما عدا الحالات الاستثنائية التي يجوز فيها للصندوق التنازل عن هذا الحد استنادا لسلطته التقديرية (انظر المادة ٤/٥ ، من اتفاقية انشاء الصندوق .
(٣) انظر المادة ١/٦ من اتفاقية انشاء الصندوق .

- لايجوز استخدام موارد الصندوق لمواجهة اعباء الدولة الناشئة من أعمال الاغاثة والتعمير أو تصفية ديون الحرب^(١) ويقال تفسيراً لذلك أن " موارد الصندوق قد قعد بها مواجهة الاختلالات التي تنشأ بسبب العلاقات الاقتصادية العادية بين الدول ، أما الاختلالات المتعلقة بالحرب والتعمير ، فنظراً لغايتها ، فـكان موارد الصندوق لا تكفى لمواجهتها "^(٢).

- ألا تكون الدولة محرومة من الانتفاع بـموارد الصندوق وهذا الحرمان يأتي كعقوبة على الدولة إذا أخلت بالالتزامات الواقعة عليها طبقاً للاتفاقية . كما إذا قامت بتغيير عملتها المتفق عليها مع الصندوق . برغم معارضة الأخير ، عندما يجب أخذ موافقته على هذا التغيير ، أو في حالة قيام الدولة باستعمال موارد الصندوق في غير الأغراض التي تحددها الاتفاقية ، أو بطريقة تضر بالدول الأعضاء أو بالصندوق ،..... الخ .

وباختصار يمكن القول أن وظيفة الصندوق باعتباره مصرفاً هي في الوسيلة التي يتشكل بها رأسماله وحيارته للعديد من العملات المختلفة ، التي تمكنه من مساعدة الدول الأعضاء ، طسسى مواجهة العجز المؤقت في موازين مدفوعاتها ، وتكون المساعدة من طريق رفع تلك العملات تحت تصرف الدول الأعضاء التي تعاني من عهاب في توازن موازين مدفوعاتها في المدى القصير أو المدى المتوسط ، ومن طريق مدرسة " حق الصب " الذي يتحدد بقيمة الـ ٥٠٠ مليون يمكن لهذه الدول الحصول على العملات الأجنبية التي تتيح لها مساعدة عملتها .

والواقع أن الصندوق وهو مباشر وظيفته كمصرف ، لا يقرض العملات الأجنبية للدول الراغبة فيها ، فإنه يمارس في ذات الوقت

(١) انظر المادة ١/١٤ من الاتفاقية .

(٢) انظر : هـ لبيب شقير " المرجع السابق " ص ٥٥٤ .

رقابة غاية في الصرامة على استخدام هذه القروض، فأحسست اهتماماته الأساسية هو التأكد من أن تكون قيمة الاحتياطيات والسيولة في الدولة المقترضة كافية للاستجابة الى حاجات التنمية الاقتصادية وتوسيع المبادلات التجارية . وقد أدت سياسة الاقتراض هذه الى تضيق النطاق على الدول النامية ، بدرجة أفقدت تلك الدول أهمية الصندوق بالنسبة لها . وهذا ما أدى الى محاولة تعديل نظام الاقتراض . وبناء عليه جرت مفاوضات طويلة وشاقة خلال عام ١٩٦٧ قرر الصندوق بعدها إقامة نظام جديد يسمى " حقوق السحب الخاصة " *Droit de Saisie Spéciale* وهو نظام بموجبه تم إنشاء وحدة حسابية خاصة لاعادة تكوين الاحتياطى الدولى وقد أعطى هذا التعديل السلطة للصندوق النقد الدولى ، للقيام بعملية تخصيص الحصص فى النظام الجديد ، بالنسبة للدول الاعضاء التى قررت الاشتراك فى هذا النظام .

وحتى نهاية ١٩٨٦ كان هناك ١٣١ دولة من مجموع السندول الاعضاء فى الصندوق تشترك فى نظام وحدة . " حقوق السحب الخاصة " (١) ولا شك أن مثل هذا النظام يمكن أن يكون أكثر استجابة لظروف الدول النامية ، والمتغيرات الاقتصادية الدولية ، كما كان عليه الحال فى ظل نظام الاحتياطى من الذهب . كما يمكن أن يعطى لصندوق النقد الدولى دفعة متزايدة ، من النشاط باعتباره مرفعا للدول الاعضاء (٢) .

(ب) وظيفة الصندوق باعتباره مشرفا على النظام النقدى

الدولى :

بجانب الوظيفة التى يباشرها الصندوق باعتباره مرفعا

(١) انظر " روبرت دون " و " روبرت لى " ، مسح شامل لدور وحدة . " حقوق السحب " الخاصة ، بحث منشور بملحق الامرام الاقتصادى ، التمويل والتنمية ، العدد الثامن الصادر فى ١١ ابريل ١٩٧٧ ص ٨٠ .

(٢) لا نجد المقام يتسع هنا لشرح الجوانب المختلفة لهذا التعديل وللمن يرغب فى المزيد من التفاصيل الرجوع الى مؤلفه " التعاون الدولى فى مجال التنمية الاقتصادية " عالم الكتب سنة

فإنه يقوم بالاعتراف على تنفيذ الالتزامات التي تعهدت بها الدول الاعضاء بموجب الاتفاقية المنشئة له ... ويمكن تلخيص هذه الالتزامات فيما يأتى :

(أ) حظر فرض القيود على عمليات الصرف الا لأسباب خاصة (١) ويرد على هذا الالتزام بعض الاستثناءات منها :

(١) أن الالتزام ينصرف فقط الى المدفوعات والانتقالات المتعلقة بالمعاملات الجارية، بينما يجوز للدولة أن تفرض قيود الصرف لتنظيم حركات رؤوس الاموال، والصلة من ذلك هو منع حركات رؤوس الاموال غير الطبيعية، أى تلك التى يكون الغرض منها المضاربة أو الهروب .

(٢) من الجائز أن تفرض الدولة قيود الصرف فى مواجهة دولة أخرى يكون الصندوق قد أعلن رسمياً " ندرة " عملتها .

ثانياً : ثبات أسعار الصرف :

نظراً لانه من بين أهداف الصندوق العمل على تحقيق ثبات أسعار الصرف، وتجنب المنافسة التخفيفية لأسعار الصرف، لذلك فقد التزمت كل دولة عضو بأن تحدد قيمة عملتها على أساس الذهب أو الدولار الأمريكى بورته ومبارة المظليين فى أول يولية ١٩٤٤، وبأن تغطس الصندوق بهذه القيمة، وتحصل على موافقته عليها ولا يمكن لى دولة من الدول الاعضاء الاستعانة بموارد الصندوق، ما لم تتوصل الى الاتفاق مع الصندوق على قيمة عملتها، ومتى تم الاتفاق على هذه القيمة فإن الدول الاعضاء تلتزم بأن تكون نسبة المبادلة بين عملة كل منها وعملة الدول الأخرى، أو بينها وبين الذهب، على أساس النسب بين هذه القيم التى تم الاتفاق عليها . وليس معنى ذلك بقاء هذه النسب جامدة. لا يمكن تغييرها . وإنما يجوز للدول الاعضاء الحق فى تغيير تلك النسب بقيود معينة وشروط محددة، وبمطعة عامة يجب أخذ موافقة الصندوق عن كل تغيير تقترحه دولة عضو فى قيمة عملتها .

(١) انظر المادة ٢٠٨ من الاتفاقية .

سواء كان هذا التغيير المقترح بالتخفيض أم بالرفع - بما يجاوز ١٠ ٪ من القيمة المحددة. أساساً (١).

ثالثاً (الزام كل دولة عضو أن تشتري الارصة. المكونة من عملتها التي تتجمع لدى اى عضو آخر ، اذا طلب ذلك العضو الاخر واذا كان قد حمل على هذه الارصة. نتيجة للعمليات الجارية ، أو اذا كان ذلك لازماً لكي يتمكن هذا العضو الاخر من القيام بالمدفوعات الجارية . وللدولة التابعة لها العملية - فى تلك الحالة - أن تدفع قيمة تلك الارصة ، اما بالذهب ، واما بالعملة الوطنية للعضو الاخر (٢).

رابعاً) وأخيراً تلزم الاتفاقيه الدول الاعضاء بأن يقدموا للصندوق ما يطلبه منهم من معلومات عن اقتصادياتهم الوطنية والتي تكون لازمة لمباشرة الصندوق لنشاطه ، والمتعلقة بمسائل أهمها : الارصة. الدولية للدول الاعضاء ، وانتاجها للذهب ، وتجارتها الخارجية ، واستثماراتها الدولية ، وموازن مدفوماتها ، ودخلها القومي ، ومستويات الاسعار ، واسعار شراء وبيع الصرف الاجنبي ، والرقابة على الصرف ، واتفاقيات المقاصة والدفع .

وبموجب تلك الالتزامات التي تعهدت بها الدول الاعضاء أصبح الصندوق يباشر نشاطه الاشرافى على النظام النقدى الدولى عن طريق التحقق من قيام الدول الاعضاء بتنفيذ ما التزمت به .

والواقع أن الصندوق فشل الى حد كبير فى القيام بهذه الوظيفة الاشرافية ، ويرجع ذلك الى عدة أسباب أهمها :

(١) أنه لا يوجد التزام على عاتق الدول الاعضاء باتتباع سياسة نقدية داخلية معينة ، فللدولة العضو أن تتبع السياسة

(١) انظر : د. ليبي شقير " المرجع السابق " ص ٤٥٧ .

(٢) انظر المادة ٤/٨ من الاتفاقية .

النقدية الداخلية التي تشاء ، دون أن يكون ذلك متعارفا مع أحكام اتفاقية الصندوق ، وقد كان ذلك سببا في اعاقة تطبيق بعض الالتزامات الواقعة على عاتق الدول الاعضاء بمقتضى الاتفاقية .

(ب) أن تحديد قيم العملات على أساس أسعار الصرف ، التي كانت سائدة ، بعد الحرب مباشرة ، كان اتجاها خاطئا وتحكميا ولم يأخذ في اعتباره المتغيرات العالمية في الهياكل الاقتصادية المختلفة ، وقد أدى ذلك الى مزوof كثير من الدول من الالتزام بهذا التحديد ، لما يسببه لها من اغرار اقتصادية لم تكن متوقعة . فاندفعت الدول الواحدة ، تلو الاخرى في التخلي عن الالتزام القائم على أساس ثبات القيمة الاسمية للعملات ، وانتهجت اساليب متنوعة ، فيما يتعلق بسعر الصرف . دون الحصول على موافقة الصندوق ^(١) .

(ج) أن الدولار الأمريكي كان قد أصبح مركز النظام النقدي الدولي ، وقد التزمت أمريكا بجعل قيمة عملتها قابلة للتقدير بالذهب بواسطة الدخول في عقد صفقات الذهب بالنسبة للدولار في التعامل مع السلطات النقدية للدول الاعضاء الاخرى . وكان فسي إمكان هذه الدول الاعضاء الحفاظ على القيمة الاسمية لعملاتها - وفقا لمواد الاتفاقية - عن طريق الدخول في أسواق الصرف بالدولار الأمريكي أو باية عملات أخرى يمكن تحويلها الى دولارات أمريكية الا أن أمريكا أعلنت في ١٥ أغسطس ١٩٧١ بأن السلطات النقدية بها لم تعد تتعهد بتحويل ما لديها من العملات النقدية الأجنبية من

(١) أوضع مثل ذلك هو ما قامت به فرنسا في سنة ١٩٤٨ ، أي في السنوات الأولى من بدء الصندوق لعمله ، حيث قامت بتخفيض سعر الفرنك بنسبة ٢٤٪ تقريبا ، وفرضت أسعار صرف متعددة ، دون الحصول على موافقة الصندوق بذلك .. وقد كانت هذه السابقة سببا في زعزعة الثقة والاحترام الواجبة للالتزامات المنصوص عليها في اتفاقية الصندوق .

الدولارات الى ذهب (١). وهكذا جاء هذا الاعلان مقوضا لأحد الأسس التي يقوم عليها نظام صندوق النقد الدولي ، وبالتالي أصبح النظام النقدي العالمي شبحا مهددا بالزوال .

وقد أدت هذه العوامل جميعها الى اعادة النظر في نظام صندوق النقد الدولي بهدف تعديله . وقد اتخذ مجلس محافظي الصندوق قرارا في أول اكتوبر ١٩٧١ يقضى بمطالبة المجلس التنفيذي للصندوق باجراء دراسة في هذا الصدد . وتقديم تقرير من كافة جوانب النظام النقدي الدولي وأن يقترح - اذا لزم الامر - نموا اية تعديلات لمواد اتفاقية الصندوق يرى المجلس التنفيذي ضرورتها لدعم توصياته .

وفي أغسطس ١٩٧٢ قدم المجلس التنفيذي لمجلس محافظي الصندوق تقريرا بعنوان " اصلاح النظام النقدي الدولي " وذلك استجابة للقرار الصادر في أول اكتوبر ١٩٧١ ، ويتناول هذا التقرير التعديل المقترح في النظام الاساسي لصندوق النقد الدولي وما زالت المفاوضات جارية بين مندوبي الدول لقرار ما جاء بهذا التقرير (٢).

(١) راجع : جوزيف جولد " التعديل الثاني في مواد اتفاقية صندوق النقد الدولي " بحث منشور بملحق الاهرام الاقتصادي " التمويل والتنمية " العدد (١٢) الصادر في ١٥ ابريل سنة ١٩٧٨ ص ٢٤ .

(٢) انظر المرجع السابق ص ٤٣ .

المبحث الثاني

الوكالات الدولية المتخصصة في مجال التنمية

الاجتماعية وتدميم احترام حقوق الانسان

فرلنا أن التعاون الدولي في مجال التنمية الاجتماعية وكذا العمل على تدميم وتعزيز احترام حقوق الانسان، منهجان من مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب .. وتستعين منظمة الأمم المتحدة بعدد من الوكالات المتخصصة للمساهمة معها في تطبيق هذين المنهجين .. مثلما هو متبع بالنسبة لوكالات المنظمة في مجال التنمية الاقتصادية، وهذه الوكالات هي :

- منظمة العمل الدولية .
- منظمة الصحة العالمية .
- منظمة الامم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة "اليونسكو"
- منظمة الأغذية والزراعة .

منظمة العمل الدولية

تعتبر منظمة العمل الدولية (١) من أقدم المنظمات المتخصصة في المجتمع الدولي .. إذ أن انشائها يرجع الى عام ١٩١٩، فلي هذه السنة بدأ المؤتمر التمهيدى للسلام الذي انعقد بعد نهاية الحرب العالمية الاولى في بحث المشاكل التي خلفتها الحرب، وتحت الحاح وضغط نقابات العمال على الحكومات المختلفة المشتركة في هذا المؤتمر، فقد تشكلت لجنة مهمتها دراسة الوسائل الكفيلة

International Labours Organization * ILO). (١)

بحماية ١٩٠٨، وإيجاد تنظيم دولي دائم يحقق تلك الحماية
ولسبند قامت تلك اللجنة بمهمتها، وأعدت مشروعاً بذلك قدمته
للمؤتمر الذي وافق عليه دون إدخال أي تعديلات تذكر، وأصبح هذا
المشروع يكون الجزء الثالث عشر من معاهدة فرساي تحت عنوان
" العمل " وكان القسم الأول منه خاص بإنشاء منظمة العمل الدولية
ومالجت اتفاقية فرساي هذا القسم في المواد (٢٨٧ - ٤٢٦) أما
القسم الثاني فيحتوي على المادة ٤٢٧ فقط تحت عنوان " المبادئ
العامة " ...

وهكذا انشئت منظمة العمل الدولية بموجب معاهدة فرساي
للسلام في ١١ أبريل سنة ١٩١٩ . وكان هدفها الأساسي هو الإشراف
على شؤون العمل، وتحقيق مايلزم لحماية العمال، ورفع مستوى
معيشتهم في جميع أنحاء العالم .. ويلاحظ أن المنظمة رغم أنها
انشئت في ظل عصبة الأمم .. فقد كان لها كيان مستقل عن العصبة
وكانت العنصرية فيها مفتوحة لكافة الدول، سواء في ذلك السدول
الأمم في العصبة أو غير الأمم فيها .

ولقد ظلت المنظمة تعمل في المحيط الدولي . إلى أن قامت
الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩ .. ورغم أنهيار عصبة الأمم
نتيجة قيام تلك الحرب ، فقد ظلت المنظمة متعلقة بوجودها، وبقيت
قائمة تمارس نشاطها^(١) إلا أنها اضطرت إزاء التجارب التي مرت
بها خلال ربيع ثون من الزمان ، إلى إدخال عدة تعديلات على دستورها
الذي اعتبرته منفصلاً عن معاهدة فرساي ، وذلك على أثر اجتماع
المؤتمر العام للمنظمة في فيلادلفيا سنة ١٩٤٤ وباريس سنة ١٩٤٥
ومونتريال سنة ١٩٤٦ .

(١) رغم احتفاظ المنظمة بوجودها عند اندلاع الحرب العالمية
الثانية سنة ١٩٣٩ إلا أنه يمكن القول أن اعتبارها ونشاطها قد
نقصا إلى حد كبير . فبجانب انسحابات الدول من عضوية المنظمة التي
بدأت تتوالى منذ سنة ١٩٣٣ حيث انسحبت ألمانيا وتبعها إيطاليا
واليابان كما انسحبت روسيا . فإن المنظمة لم تغلق في حمل كثير
من الدول الأمم على الانضمام إلى الاتفاقات التي أقرتها .

انظر : د. جابر جاد - محاضرات في المنظمات الاقتصادية
الدولية - المرجع السابق ، من ٦٩ - ٧٠ .

وبعد نشأة الأمم المتحدة، سعت المنظمة إلى الربط بينها وبين الأمم المتحدة كإحدى الوكالات المتخصصة .. وقد قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ديسمبر سنة ١٩٤٦ بعقد اتفاق معها في هذا الشأن تطبيقاً لنص المادة ٦٣ من الميثاق .

وبذلك أصبحت منظمة العمل الدولية أول وكالة متخصصة يتم الربط بينها وبين الأمم المتحدة .

ونتناول الآن الوضع القانوني للمنظمة في ظل ميثاق الأمم المتحدة، وأهدافها، والعضوية فيها، والهيكل الداخلي لها وسلطاتها وأخيراً تقدير الدور الذي تقوم به (١).

أولاً) الوضع القانوني لمنظمة العمل الدولية في ظل ميثاق

الأمم المتحدة :

تعتبر منظمة العمل الدولية وكالة حكومية متخصصة تتبع الأمم المتحدة. بموجب اتفاق الوصل الذي تم إبرامه بين المنظمة وبين المجلس الاقتصادي والاجتماعي في ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦ وتتمتع المنظمة في مباشرة نشاطها بالشخصية القانونية المستقلة، خاصة أهلية التعاقد والدخول في اتفاقيات، وأهلية اكتساب ملكية الأموال المنقولة والثابتة وكذا التصرف فيها، وأهلية التقاضي أمام المحاكم، كما أن المنظمة تستقل بميزانيتها المالية الخاصة ولها الحق أن تطلب من محكمة العدل الدولية افتاءها فليس أي مسألة قانونية تنجم من أداؤها لامالها .

ويقع مقر المنظمة بجنيف بسويسرا ...

(١) راجع : د. حلمي مراد " قانون العمل والتأمينات الاجتماعية " مطبعة نهضة مصر سنة ١٩٦١ ص ٧٧ - ٩٧ .

ثانياً (أهداف منظمة العمل الدولية

تعمل منظمة العمل الدولية على تدعيم أسس السلام العالمي وذلك من طريق تهيئة مجال التعاون بين الأمم بقصد تحسين ظروف العيش والعمل وبتحقيق العدالة في النظم الاجتماعية المختلفة .

وقد حدد إعلان فيلادلفيا ، الذي أصدره المؤتمر العام للمنظمة في سنة ١٩٤٤ ، الأهداف التي تسعى إليها المنظمة في المبادئ الاتية (١) :

المبدأ الأول (أن العمل ليس سلعة

المبدأ الثاني (أن العمال يجب أن تكون لهم حرية التعبير
عن آرائهم وحرية تكوين الجمعيات . إذ أن هذه الحرية تعتبر أمراً ضرورياً لاستمرار التقدم الاجتماعي .

المبدأ الثالث : أن الفكر في أي مكان في العالم يعتبر
خطراً على التقدم والرخاء في كل مكان ، ومن ثم يجب محاربتهم دون تراخ في كل دولة ومن طريق المجهود الدولي المستمر الواعي والذي تتضافر فيه جهود ممثلي العمال وأرباب الأعمال مع ممثلي الحكومات على قدم المساواة وعلى أساس ديمقراطي صحيح .

والى جانب تلك المبادئ الثلاثة ، فقد أكد إعلان فيلادلفيا على أن السلام الدائم لا يمكن أن يتحقق إلا إذا قام على العدل

(١) راجع الأستاذ الدكتور محمد طلعت الغنيمي " في التنظيم الدولي " المرجع السابق ص ٩٨٠ هامش (١) والاستاذة الدكتورة عائشة راتب ، المرجع السابق ص ٢٠٠ .

- Goodspeed, Stephen S, The Nature and Function of International Organization, London (1967), P.441 et seq.

الايدي " وأوضح المقصود من عبارة العدل الاجتماعي بقوله " أن الافراد جميعا لهم الحق بعرف النظر عن عنصرهم أو عقيدتهم أو جنسيتهم في أن يتمتعوا بالرخاء المادي والادبي في ظل الحرية والاحترام ، كما لهم الحق في أن يتمتعوا بالامن الاقتصادي ويتكافؤ الفرص ، وأن تهيئ الظروف التي يكون فيها هذا التمتع ممكنا يجب أن يكون الهدف الرئيس للسياسات القومية والدولية ، وأن كفاية السياسات والوسائل الوطنية والدولية ، وبخاصة تلك التي لها صفة اقتصادية ومالية ، يجب أن تكون محكومة في هذا الضوء بحيث لا تكون مقبولة الا بالقدر الذي تتخذ فيه لتسهيل تحقيق هذا الهدف الرئيس لا تعويقه ، وأنها لمسؤولية كبرى تقع على عاتق منظمة العمل الدولية أن تقوم ببحث هذه السياسات في ضوء هذا الهدف الرئيس (١) .

وعلى ضوء ذلك فإن منظمة العمل الدولية مطالبة باستدراج دول العالم لاتخاذ تدابير ترمي الى : (٢) .

- (١) تشغيل جميع الايدي العاملة باجور مناسبة تكفل المعيشة الكريمة .
- (ب) توسيع نطاق الضمان الاجتماعي والعناية الطبية .
- (ج) حماية الامومة والطفولة .
- (د) توفير الغذاء الكافي والسكن اللائق وأوقات الراحة الملائمة .
- (هـ) تحقيق المساواة للجميع للحصول على تعليم أفضل واعداد مهني اطلع ، واتخاذ التدابير الضرورية للمحافظة على الصحة ، وتوفير السلامة في امكنة العمل .

(١) انظر : د. جابر جاد " المرجع السابق " ص ٧٥ .

(٢) انظر د. عائشة راتب " المرجع السابق " نفس الموضع .

- Goodrich & Hambro, op. cit., P. 327.

- L'Huillien, J. Elements de droit International , (1950), P. 151.

شالشا) العضوية فى منظمة العمل الدولية

أوضحت المادة الأولى من دستور المنظمة أحكام العضوية فى المنظمة . فنصت الفقرة الثانية منها على أن " الدول أعضاء منظمة العمل الدولية هى الدول التى كانت فى أول نوفمبر سنة ١٩٤٥ أعضاء فى المنظمة ، وكذا تلك الدول الأخرى التى تصبح أعضاء طبقاً لنصوص الفقرتين ٣ ، ٤ من هذه المادة " .

كما نصت الفقرة الثالثة على أن " الدول أعضاء الاسم المتحدة من حقها الانضمام الى عضوية المنظمة بمجرد اخطار المدين العام لمكتب العمل الدولى بقبولها للالتزامات التى ينص عليها دستورها " . وأضافت الفقرة الرابعة على أن " للمؤتمر أن يقبل أعضاء فى المنظمة بأغلبية ثلثى الأعضاء الذين يحضرون الدورة بما فى ذلك ثلثا مندوبى الحكومات الحاضرين والمشاركين فى التصويت ويدخل هذا القبول مرحلة التنفيذ بمجرد توجيه اخطار للمدير العام لمكتب العمل الدولى بمعرفة الدولة التى قبلت عضويتها لتتزم فيه بدستور المنظمة " .

وهكذا يستبين لنا مما جاء بهذه المادة أن العضوية فى المنظمة تنقسم الى ثلاث طوائف هى :

(أ) الأعضاء الاصليون ، وهى الدول التى كانت أعضاء بالمنظمة حتى أول نوفمبر ١٩٤٥ أى قبل ارتباط المنظمة بالامم المتحدة (١) .

(ب) الدول الأعضاء فى الامم المتحدة التى تقبل الالتزام بدستور المنظمة .

(ج) الدول الأخرى التى تقبل المنظمة ضمها الى عضويتها .

(١) يلاحظ أن المنظمة عند نشأتها فى سنة ١٩١٩ لم تضم سوى ٢٩ دولة هى كل أعضاء عصبة الامم . وقد انضمت اليها فيما =

من هنا يمكن القول أن اتجاه منظمة العمل الدولية - كما هو واضح - هو اتجاه عالمي يستند في المقام الأول إلى حشد دول العالم بقصد تحقيق الأهداف التي تسعى إليها عن طريق تحقيق التعاون المشترك بينها ، وطمح المصالح الاقتصادية ، وريدا وبالطابع العام بعد أن كانت تعتبر من قبيل المصالح الخاصة بالبحث

هذا وقد أشارت الفقرة الخامسة من المادة الأولى من دستور المنظمة إلى حق كل دولة في الانسحاب من عضوية المنظمة مع مراعاة الشرطين الاتيين : (١)

(١) أن تقوم الدولة التي ترغب في الانسحاب بتوجيه إخطار الانسحاب للمدير العام لكتب العمل الدولي . وفي هذه الحالة لاينفذ الانسحاب إلا بعد انقضاء عامين من تاريخ تسلم المدير لهذا الإخطار .

(ب) أن تكون الدولة الراغبة في الانسحاب قد قامت بالوفاء بكافة التزاماتها المالية المترتبة على صفة العضوية .

أما بالنسبة لحالات فقد العضوية أو وقفها كجزء على خروج العضو على أهداف المنظمة ، فلم يرد بشأنها نص خاص بدستور المنظمة

= بعد بغض الدول مثل ألمانيا والنمسا والولايات المتحدة الأمريكية رغم عدم عضويتها للعضبة ٠٠٠ وقد بلغ عدد الاعضاء في سنة ١٩٤٠ خمسين وخمسون دولة .

وأصبح عدد الاعضاء في المنظمة حتى ديسمبر ١٩٧٧ ١٣٧ دولة .

(١) من الجدير بالذكر أن الولايات المتحدة الأمريكية انسحبت من عضوية المنظمة سنة ١٩٧٧ . وذلك احتجاجا على أن بعض القرارات والتوصيات التي تصدرها المنظمة تأتي متماشية بالاعتبارات السياسية العالمية ، ونتيجة لهذا الانسحاب فقدسدت واجهت المنظمة أزمة مالية حيث كانت الولايات المتحدة تساهم في ميزانيتها بنسبة ٢٥ ٪ ٠٠ غير أنه تم تدبير هذا العجز عن طريق زيادة انصبة بعض الدول الممفزة للبتترول وعلى رأسهم المملكة العربية السعودية .

غير أنه في ٩ يولية سنة ١٩٦٤ أجرى تعديل على دستور المنظمة وصار نافذا في سبتمبر ١٩٦٧ بموجبه أضيفت فقرة جديدة الى نص المادة الاولى هي الفقرة السادسة وتلخص بأنه " يجوز للمؤتمر العام للمنظمة أن يطرد من عضوية المنظمة أية دولة عضو في الأمم المتحدة تكون قد حرمت من ممارسة حقوق ومزايا العضوية فيها وذلك بموافقة أغلبية ثلثي المندوبين الذين حضروا الدورة على أن يكون من بينهم ثلثا مندوبي الحكومات الحاضرين والمشاركين في التصويت . . كذلك يجوز للمؤتمر وقف أية دولة عضو عن ممارسة حقوق ومزايا العضوية إذا كانت الأمم المتحدة قد اتخذت حيالها اجراء مماثلا (١) .

أي أن طرد العضو أو وقفه من منظمة العمل الدولية يعتبر أمرا جواريا إذا كانت الدولة قد صدر عنها عقوبة مماثلة من منظمة الأمم المتحدة. وبشرط أن يعذر القرار بأغلبية ثلثي المندوبين الحاضرين من بينهم ثلثا مندوبي الحكومات الحاضرين المشتركين في التصويت .

رابعاً الهيكل الداخلي لمنظمة العمل الدولية

يتكون الهيكل الداخلي للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية هي:

- المؤتمر العام .
- ومجلس الإدارة .
- ومكتب العمل الدولي .

(١) انظر : د . الغنيمي في التنظيم الدولي " المرجع السابق " ص ٩٨٧ - ٩٨٨ .

ونتناول بالتفصيل كل جهاز من تلك الاجهزة على النحو التالي:

(١) المؤتمر العام (General Conference) يعتبر المؤتمر العام بمثابة السلطة العليا في منظمة العمل الدولية ويتكون من جميع وفود الدول الاعضاء... ويمثل كل دولة وفد مكون من أربعة مندوبين اثنين منهم يمثلان الحكومة ، والثالث يمثل العمال ، والرابع يمثل ارباب الاعمال ، وقد روعي في هذا التشكيل أن يكون التمثيل في المؤتمر شاملا لكافة المصالح وأن تكون المنظمة بالفعل منبرا دوليا ومهنيا معا .

هذا وتقوم كل دولة عضو بتعيين مندوبيها غير الحكوميين بالاتفاق مع النقابات والتنظيمات المهنية والتي تكون أكثر تمثيلا للعمال وارباب الاعمال ، فإذا لم تقم الدولة بتعيين واحد مسن المندوبين غير الحكوميين ، فإن المندوب غير الحكومي الآخر يمكنه مع ذلك الحضور في المؤتمر ويشارك في مناقشاته ، دون أن يكون له حق التصويت ، محافظة على التوازن بين المجموعتين المتعارضتين مجموعة العمال ومجموعة ارباب الاعمال (١) .

ويجتمع المؤتمر كل سنة على الاقل وذلك لمدة ثلاثة أسابيع خلال شهر يولية ، وذلك لبحث ومناقشة السياسة العامة للمنظمة ودراسة كافة انشطتها المختلفة واعداد مشروعات الاتفاقيات والتوصيات الدولية التي تنظم المسائل الاجتماعية الكبرى (كمدة العمل وتنظيم عمل النساء والاطفال ، وتحرير العمال الفارة بالصحة وحماية المهاجرين الخ...) كل ذلك على ضوء الاهداف التي انشئت من اجلها المنظمة .

ويقوم المؤتمر بانتخاب رئيس وثلاثة نواب للرئيس . احدهما يتم اختياره من بين مندوبي الحكومات . والثاني من بين مندوبي

(١) راجع نص المادة (٣) من الوثيقة المنشئة للمنظمة :

Collard, C.A., Institutions des relations

أصحاب العمل ، والثالث من بين مندوبى العمال .. ويجتمع المؤتمر فى المكان الذى يحدده مجلس الإدارة ما لم يكن المؤتمر نفسه قد سبق له أن حدد مكانا لاجتماعه .

وتصدر القرارات - فيما عدا الحالات التى ينص عليها صراحة بأغلبية الاصوات - مع ملاحظة أن كل مندوب فى المؤتمر له الحق فى التصويت منفردا . وقد يذلى مندوب العمال أو مندوب أرباب الأعمال برأى مخالف لراى مندوب حكومة البلد التى يمثلها .

ويتعين على المؤتمر بداية أن يحدد طبيعة ما يحضره مسبقا قرارات من حيث كونها ستتخذ شكل اتفاقيات أو مجرد توصيات . ولا يتم القرار مشروعات تلك الاتفاقيات أو التوصيات الا بأغلبية ثلثسى الاعضاء الحاضرين فى المؤتمر ... وفى حالة اقرارها على هذا النحو فانها لا تعتبر فى حكم القانون الوضى الملزم .. ولكن يجب على حكومات الدول الاعضاء أن تعرفها كخطوة تالية ، على المنظمات المختصة داخل الدولة لبحث امكانية التصديق عليها واعادتها فى الشكل الذى تصدر به القوانين الداخلية ، اذا كانت اتفاقية ، أو العمل على تنفيذها اذا كانت توصية .

ويجب على الدولة التى ترفض التصديق على الاتفاقية ، أو التى لم تتخذ الاجراءات المناسبة لتنفيذ التوصية ، أن ترسل للمنظمة تقارير دورية عن حالة تشريعاتها الداخلية .. وما تمارسه عملا داخل اقليمها من اجراءات تصل بموضوع الاتفاقية أو التوصية .

ويجب على الدولة التى ترفض التصديق على الاتفاقية ، أو التى لم تتخذ الاجراءات المناسبة لتنفيذ التوصية ، أن ترسل للمنظمة تقارير دورية عن حالة تشريعاتها الداخلية .. وما تمارسه عملا داخل اقليمها من اجراءات تصل بموضوع الاتفاقية أو التوصية .

وإذا كان الدور الذي يقوم به المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية يقوم أساسا على إعداد وإقرار بعض القواعد والمستويات الدولية التي تتعلق بمشاكل العمل والعمال ، إلا أن هذا الدور لا يعتبر دورا تشريعيا على المستوى الدولي بالمعنى المفهوم .. إذ أن تلك القواعد والمستويات لا تلزم الدول الأعضاء إلا بعد التصديق عليها وإصدارها بمعرفة حكومات تلك الدول .. ومن ثم فإن دور المؤتمر العام في رأينا يعتبر دورا مساعدا في خلق القواعد القانونية الدولية للعمل . أي يقف عند حد المساهمة في وضع وإعداد وصياغة قواعد العمل الدولية دون أن يكون هناك الزام على الدول الأعضاء بضرورة العمل بتلك القواعد .

(ب) مجلس الإدارة (The Governing Body) يتكون مجلس إدارة منظمة العمل الدولية من ثمانية وأربعين شخصا ، منهم أربعة وعشرون يمثلون الحكومات ، واثنى عشر شخصا يمثلون أصحاب العمل ، واثنى عشر شخصا يمثلون العمال .

ويتم انتخاب ممثلى العمال وأصحاب الأعمال بواسطة مندوبى العمال وأصحاب الأعمال فى المؤتمر العام .. بمعنى أن انتخابهم يتم فى جماعات دولية وليست وطنية .. وبذا يكون التمثيل الثلاثى مطبقا فى المنظمة على درجتين .. ففى المؤتمر يمثل العمال وأرباب الأعمال جماعاتهم الوطنية بينما فى المجلس يتحرر مندوبو العمال وأرباب الأعمال من جماعاتهم الوطنية الخاصة حيث يتم اختيارهم بمعرفة الأعضاء الدوليين ليمثلوا جماعتين دوليتين مختلفتين (جماعة أرباب الأعمال العالمية ، والجماعة العالمية للعمال) .

أما بالنسبة لمندوبى الحكومات فى المجلس وعددهم ٢٤ عضوا . فيتم انتخابهم على النحو التالى (١) .

(١) راجع نهر المادة (٧) من دستور المنظمة .

(١) تختار الدول الاعضاء ذات الالهمية الصناعية الرئيسية
مشرة أعضاء .

(٢) الأربعة عشر عضوا الأخرين يتم انتخابهم بمعرفة مندوبي
الحكومات لدى المؤتمر دون اشتراك الدول العشر السابقة في الاختيار.

ويختار مجلس الإدارة رئيسا ونائبين للرئيس . . وعادة . يتم
اختيار الرئيس من بين الاعضاء الحكوميين ، بينما يكون النائبين من
بين ممثلى العمال وأصحاب الأعمال ، ويضع المجلس لائحته الداخلية
ويجتمع فى الوقت الذى يحدده لنفسه . . وله أن يعقد اجتماعات
خاصة بناء على طلب بعض أعضائه ، كما له أن ينشئ لجانا ذات طابع
دايم أو مؤقت لكي تقوم بدراسة الموضوعات التى يحيلها اليها
ومدة عطوية المجلس ثلاث سنوات . . فإذا حال مانع دون إجراء
انتخابات عند انتهاء المدة ، فإن المجلس القديم يستمر فى نشاطه
الى أن تجرى الانتخابات الجديدة . .

هذا ويعتبر مجلس إدارة المنظمة بمثابة الجهاز التنفيذى
للمنظمة ، فهو يقوم بتحضير الأعمال التى ستعرض على المؤتمر العام
كما يقوم بالاشراف على مكتب العمل الدولى ، وأيضا أعمال اللجان
الداخلية المختلفة للمنظمة . . ويجتمع فى ذلك بسلطات واسعة طبقا
لنص المادة ١٤ من دستور المنظمة .

(٣) مكتب العمل الدولى (The International labour office)

مكتب العمل الدولى بمثابة السكرتارية الدائمة لمنظمة العمل
الدولية ، ومقره جنيف . . ويرأس المكتب مدير عام يعينه مجلس
الإدارة ويمثله فى عمله مجموعة من الموظفين تحرى عليهم كالمسئ
أحكام الموظفين الدوليين . ويكون المدير العام مشغولا أمام مجلس

الإدارة عن أعمال المكتب . وله الحق في حضور جلسات مجلس الإدارة ، ويقوم بعمل السكرتير العام للمؤتمر العام ، وعليه أن يعد تقريراً سنوياً عن أعمال المنظمة ، والنتائج التي توصلت إليها ، والمعوقات التي تعترضها . وبالإضافة إلى ما سبق ، فإن المكتب لديه اختصاصات أخرى متعددة فهو يقوم بجمع ونشر المعلومات الخاصة بمشاكل العمل كما يقوم بتجهيز الاستشارات التي تطلبها الحكومات ، أو التنظيمات المهنية ، ويقوم بطبع عدد كبير من الدوريات الإحصائية .

وسعى المكتب إلى إقامة علاقات وثيقة مع الدول الأعضاء سواء بالطريق الدبلوماسي أو غيره ... وهو على اتصال مباشر بالمنظمات والهيئات والإدارات الداخلية التي تهتم بشؤون العمل والعمال . وقد توسع المكتب في تلك الاتصالات لئلا من أثر كبير في تحقيق أهداف المنظمة ، فقام بتقديمها عن طريق إنشاء مكاتب اتصال له في بعض الدول لتسمح له بمراقبة التقلبات الاقتصادية ومدى تأثيرها في العلاقات القائمة بين المنظمات العمالية وأرباب الأعمال (١) .

خاصة) تقدير دور منظمة العمل الدولية

علينا أنه في نطاق الأهداف التي انشقت من أجلها المنظمة فإن المؤتمر العام يعمل على أعداد وإقرار اتفاقيات وتوصيات دولية تنظم المشاكل التي يقابلها العمل الإنساني بقصد تطبيق شدة الخلاف بين التشريعات العمالية للدول الأعضاء على المستوى القريب من جهة ... وخلق لإنون عمل دولي موحد على المدى البعيد من جهة أخرى .

(١) هناك جهاز آخر للمنظمة ، من المناسب أن نشير إليه وهي " المحكمة الإدارية للمنظمة " ومهمتها نظر المنازعات التي تنشأ بين المنظمة وموظفيها .. وتتكون من ثلاثة قضاة أعلىين وثلاثة احتياطيين يعينهم المؤتمر العام كل ثلاث سنوات .

ويتبع المؤتمر العام في اقرار تلك النصوص ، أسلوب المناقشة
لمزدوجة ، أي أن المسائل المدرجة في جدول الأعمال ، يتم نقرها
أمام المؤتمر في دورتين متعاقبتين ، وفي الدورة الأولى يقر
المؤتمر بمناقشة المبادئ العامة تمهيدا لوضع مشروع يعرض على
الحكومات . وفي الدورة الثانية يتم مناقشة المشروع على ضوء
ما ابدى من ملاحظات ، فإذا ما تم اقراره بأغلبية ثلثي الأصوات
الحاضرة ، يعرض المشروع على حكومات الدول الأعضاء للتصديق عليه من
السلطات المختصة ، ولا تعتبر تلك الحكومات ملزمة بما جاء بالمشروع
إلا بعد التصديق عليه .

ويلاحظ أن دور المنظمة التشريعي على هذا النحو ، كان مشار
اختلاف في بداية نشأتها بين مدرستين من مدارس الفكر . المدرسة
الأولى هي المدرسة البريطانية : وكانت ترى ضرورة منح المنظمة
سلطة تشريعية كاملة ، بحيث تعتبر الاتفاقات التي يتم اقرارها
بالأغلبية المطلوبة في المؤتمر أحكاما ملزمة لكافة الدول الأعضاء
دون حاجة إلى تعليق هذا الالتزام على تصديق سلطات الدولة . والمدرسة
الثانية هي المدرسة الأمريكية : وكانت ترى تقييد السلطة التشريعية
 للمنظمة في أضيق نطاق ممكن وكان دافعها إلى ذلك أنها وهي
دولة اتحادية - تعتبر شؤون العمل والعمال من اختصاص الولايات
المختلفة كل على حده وبالتالي فإن هناك استحالة للاعتراف بالدور
التشريعي الكامل للمنظمة . من هنا جاء الحل التوفيقى السلي
على أساسه أصبحت لاتفاقيه التي يقرها المؤتمر غير ملزمة للسدول
الأعضاء إلا إذا تم التصديق عليها من سلطات تلك الدول . . . مع
الالتزام الأعضاء في جميع الأحوال بخبرة عرض تلك الاتفاقية على
حكوماتها حتى ولو كانت قد صوتت ضدها في المؤتمر (١) .

وعلى أي حال فإن نشاط منظمة العمل الدولية في النطاق التشريعي يظهر في شكل اتفاقيات أو توصيات .

فبالنسبة للاتفاقيات ، يتبعين على الدول الأعضاء - كما سبق أن ذكرنا - عرضها على أجهزتها الداخلية خلال عام من تاريخ إقرارها . بمعرفة المؤتمر ، وذلك لإصدارها في شكل تشريع داخل ، أو اعتماد أي إجراء آخر حيالها ، على أن تعتبر الدولة ملتزمة بأحكامها إذا تم التطبيق عليها ، أما في حالة عدم التدقيق عليها ، فإن الدولة لا تكون ملزمة بأحكامها وإن كان عليها التزام بأن تقدم للمنظمة تقريراً عن موقفها من تلك الاتفاقية ، أما بالنسبة للتوصيات ، فإن الأمر يختلف ... فالتوصية تصدر من المؤتمر في شكل رغبة تتضمن توجيهات وإرشادات يمكن للدول الأعضاء الاستعانة بها فيما تتخذ من إجراءات في ميدان العمل ... ومن ثم فلا تفرز التزامات قانونية على الدول الأعضاء ، لتجمل من أحكامها قانوناً محلياً ، وإن كانت الدول الأعضاء ملزمة بعرض التوصية على السلطة المحلية خلال فترة السنة التالية على إقرارها من المؤتمر .. وتخطر المنظمة بما اتخذته من إجراءات حيالها ، وموقف التشريع الداخلي بالنسبة إلى تعالجها التوصية .

والحقيقة أننا إذا تتبعنا الدور الذي لعبته منظمة العمل الدولية في مجال وضع تشريع دولي للعمل ، لوجدنا أن المنظمة بذلت منذ إنشائها في سنة ١٩١٩ إلى حين قيام الحرب العالمية الثانية سنة ١٩٣٩ جهوداً جباره لإنجاز تلك المهمة - ففي خلال فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية اقترت المنظمة أكثر من خمسين اتفاقية دولية ، وعدد من التوصيات يقرب من ذلك الرقم .. صحيح أن الكثير من تلك الاتفاقيات لم يتم التدقيق عليه ، لخوف الدول في ذلك الحين من الاضرار التي يمكن أن تلحق بمشروعاتها أمام المنافسة مع مشروعات الدول الأخرى التي ترفض التدقيق ، إلا أن المنظمة كانت

تجاول تقريب وجهات النظر المختلفة بأجراء التعديلات اللازمة فـى تلك الاتفاقات لحمل الدول على التصديق .

كما استطاعت المنظمة ،بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وارتباطها بمنظمة الأمم المتحدة ،أن تثبت جدارتها وتؤكد مكانتها بمساهماتها فى وضع بعض اتفاقيات العمل الهامة ،مثل التأمين الاجتماعى للبحارة ،والتفتيش على العمل ،وعقود العمل ،وعريضة الانتماء للانتخابات وحماية التنظيمات النقابية ،وشروط العمل فى العقود العامة ووكالات الترخيم ،وقق التنظيم والمساواة الجماعية واتفاق العمل الاجبارى والحجرة وعمل النساء والاطفال .. وغير ذلك ولازال هذه القواعد تنمو وتزدهر بفعل الظروف الدولية المناسبة التى خلقتها المنظمة .

وهكذا يمكن القول أن المنظمة - بعد الحرب العالمية الثانية ساهمت فى تحسين ظروف المعيشة والعمل لمئات عديدة. من ملايين الرجال والنساء والاطفال .. وخلقت بمجموعة الاتفاقيات والتوصيات الدولية التى الرتها شبه قانون دولى للعمل والعمال ،بدأ. ينتشر تدريجيا فى التشريعات الداخليه لكثير من دول العالم .

ولا يفوتنا أن نشير الى أن المنظمة بدأت فى الستينات تولى اهتماما خاصا بالدول النامية ^(١) . وبدأت تركز مجالات نشاطها نحو تنظيم استخدامات الايدي العاملة وادارة العمل وتوسيع شبكة

(١) ارتفع عدد الدول الاعضاء فى المنظمة من ٥٠ دولة قبل الحرب العالمية الثانية الى ١٤٧ دولة فى نهاية سنة ١٩٨٦ ،وكانت تلك الزيادة فى عدد الاعضاء ،واغلبها من الدول حديثة الاستقلال السبب فى تحول اهتمامات المنظمة الى جعل المعونة الفنية هى الشغل الشاغل لها ،بهىما تأتى سياسة توحيد التشريعات العمالية فى المرتبة الثانية .. لذلك نجد المدير العام لمكتب العمل الدولى يقترح فى تقريره المقدم سنة ١٩٦٣ أن تعطى المنظمة

التعاضدات الصناعية الصغيرة وتحسين ظروف العمل ورفع مستوى معيشة العمال .. وتشغيلهم ، ورفع مستوى التدريب المهني .

ويندر في وقتنا الحاضر أن نجد دولة واحدة . مهما بلغت درجة تقدمها ، تستقل في وضع تشريعاتها العمالية ، دون أن تستل من مجموعة الاتفاقيات والتوصيات التي اقرتها منظمة العمل الدولية ما يساعد في وضع هذا التشريع (١٤٣ اتفاقية ، ١٣٨ توصية) بل تذهب الدول النامية وحديثة الاستقلال الى استقاء تشريعاتها العمالية كله من تلك المجموعة .. كما لا توجد دولة شامية لاتستفيد من المعونات الفنية التي تقوم بها المنظمة .

وفيما يتعلق بمصر ، فانها انضمت الى المنظمة عام ١٩٣٦م . وقد مارس الوفد المصري داخل المنظمة منذ هذا التاريخ حتى الان نشاطا ملحوظا ، وقد عدلت مصر على بعض الاتفاقيات كما أخذت ببعض التوصيات وتقوم المنظمة بتقديم المساعدات الفنية لمصر .. فعملت على تنفيذ عدة مشروعات من بينها اقامة مركز تدريب مهني ومركز تدريب عمال السكك الحديدية في وردان ، ومركز للصناعات الصغيرة بالجيزة وغيره من المشروعات الاخرى .

كما أن المنظمة تتشاور من طريق لجانها المختصة مع مصر لابتداء الملاحظات في المشروعات المعروضة ومدى تناسق التشريعات العمالية المصرية معها قبل اقرارها .

وعلى العموم يمكننا أن نقول أن المنظمة ولو أنها لم تفلح في أن تصبح بمثابة برلمان يشرع في مشاكل العمل بصيغة دولية

= الاوليات للموضوعات على الترتيب الاتي :

تنمية الموارد البشرية ، تطوير النظم الاجتماعية ، التركيز على ظروف المعيشة والعمل .

الا أنها اكتسبت بنشاطها وجهودها سواء في المجال التشريعي أو
الفني مكانة خاصة في المجتمع الدولي، وضعتها على قمة المنظمات
المتخصصة التي تعمل على تحقيق العدالة الاجتماعية في كافة ربوع
العالم .

المبحث الثالث

الوكالات الدولية المتخصصة

في مجال النقل والاتصالات الدولية

كان للتقدم المذهل الذي أحرزه المجتمع الدولي في مجال
النقل والاتصالات الدولية ، أثره الكبير في تقارب الدول والمساهمة
في تحقيق التعاون الدولي في المجالات الأخرى سواء اقتصادية ، أو
اجتماعية .. وقد أصبح الوصول من مكان إلى آخر على ظهر الكرة
الأرضية ، أو تبادل الرسائل والمعلومات عبر الاثير ، أمراً ميسوراً
لم يكن يتوقعه الإنسان من قبل .. وقد كان من الطبيعي أن يلجأ
المجتمع الدولي إلى إنشاء منظمات متخصصة تعمل في هذا المجال
وبصفة دائمة حتى تكفل سهولة الاتصالات والنقل الدولي ، دون موافق
تحد منها أو تلف في سبيل تقدمها ، خاصة إذا عرفنا أن طبيعة الخدمة
في هذا المجال تتطلب عبور عدة أجواء أو مناطق تدخل ضمن سيادات
دول مختلفة ومتعددة . وتوجد عدة منظمات دولية تعمل الآن في هذا
المجال وقد تم الربط بينها وبين منظمة الأمم المتحدة . باعتبارها
وكالات دولية متخصصة وهي :

- منظمة الطيران المدني .

- المنظمة البحرية الاستشارية .

- اتحاد البريد العالمى .
- الاتحاد الدولى للمواصلات السلكية واللاسلكية .

منظمة الطيران المدني

بدأ الاهتمام العالمى بشئون الملاحة الجوية بأخذ مكانه لدى المجتمع الدولى ، عندما توصل أول مؤتمر دبلوماسى يعقد فى باريس فى ١٣ اكتوبر سنة ١٩١٩ الى اتفاقية دولية ثم بموجبها انشاء مما يسمى " باللجنة الدولية للملاحة الجوية " مهمتها السهر على تنظيم الملاحة الجوية عن طريق توحيد قواعد ومصطلحات الطيران بين مجموعة الدول الاعضاء .

ونتيجة للتقدم المذهل فى صناعة الطيران وما أحدثته من تطور غير عادى فى وسائل النقل الجوى خصوصا أثناء الحرب العالمية الثانية فقد أصبحت اللجنة الدولية للملاحة الجوية كتنظيم دولى متوافع عاجزة عن اللحاق بالتقدم الرهيب الذى ينطلق فى سماء العالم .. ومن هنا كان لابد من تطوير هذه اللجنة لتواكب عالم الطيران السريع الخطى فى آفاق الفضاء .

وقد حملت الولايات المتحدة الامريكية لواء الدعوة لعقد مؤتمر جديد فى مدينة شيكاغو فى نوفمبر سنة ١٩٤٤ ضم ممثلين من ٥٢ دولة وانتهى هذا المؤتمر الى عقد اتفاقية دولية للطيران تضمنت موضوعين اساسيين :

الموضوع الاول : هو تقرير نظام الطيران الجوى ، وتنظيم حرية الدول فى عبور الاجواء المختلفة .

الموضوع الثاني : هو انشاء منظمة للطيران المدني ، تسهر على احترام هذه القواعد ، وعلى تطويرها ، والاضافة اليها بما يضمن التقدم المستمر في هذا الميدان .

وقد بدأت المنظمة نشاطها عندما دخلت الاتفاقية دبر التنفيذ في ٤ ابريل سنة ١٩٤٧ عندما بلغ عدد التعديلات عليها ٢٦ دولة كما هو منصوص بها .

ونتناول الآن الوضع القانوني لتلك المنظمة في ظل ميثاق الامم المتحدة ، واهدافها ، والعضوية فيها والهيكل الداخلي لها وتقدير الدور الذي تقوم به في المجتمع الدولي (١) .

أولا) الوضع القانوني للمنظمة

تعتبر منظمة الطيران المدني احدى الوكالات الحكومية المتخصصة التي ترتبط مع الامم المتحدة بموجب اتفاقية وصل بتاريخ ١٢ مايو سنة ١٩٤٧ وتتمتع المنظمة بالشخصية القانونية الدولية كما أنها تستقل بشؤونها المالية والفنية .
ومقر المنظمة بمدينة مونتريال بكندا .

(١) راجع بعفة عامة كل من :

- Reuter, op .cit., P. 246 et sea.
- Mankiewicz , R.H. L'organisation de L'aviation Civil international . A.F.D.I., P. 643 et seq.

- ابراهيم شحاته " القانون الجوي الدولي وقانون الفضاء " دار النهضة سنة ١٩٦٦ ص ٢٥٢ وما بعدها . وراجع لسيادته أيضا بحث عن " منظمة الطيران المدني الدولية " مجلة العلوم القانونية والاقتصادية يناير سنة ١٩٦٦ ، ص ١٦٤ وما بعدها .

Cheng, Bin, The Law of International Air Transport
London 1962.

ثانياً) أهداف المنظمة

ورد النص على أهداف المنظمة في المادة ٤٤ من اتفاقية شيكاغو والتي جاء بها " أن الغرض من هذه المنظمة هو العمل على تطوير المبادئ والقواعد الفنية الخاصة بالملاحة الجوية الدولية وتشجيع تخطيط عمليات النقل الجوي الدولي وتنشيط تقدمه وذلك :

(أ) لتحقيق تقدم منظم وسليم للطيران المدني الدولي في العالم بأكمله .

(ب) لتشجيع فن بناء الطائرات واستغلالها لأغراض سلمية .

(ج) لتشجيع تقدم الخطوط الجوية والمطارات وتسهيلات الملاحة الجوية المعدة للطيران المدني .

(د) لمواجهة حاجة سكان العالم الى نقل جوي مأمون ومنظم بدار بطريقة سليمة واقتصادية .

(هـ) لتجنب الخسائر الاقتصادية التي تترتب على المنافسة غير المعقولة .

(و) لتحقيق الاحترام الكامل لحقوق الدول المتعاقدة. حتى يكون لكل منها فرصة عادلة لاستغلال خطوط جوية دولية .

(ز) لتجنب التمييز بين الدول المتعاقدة .

(ح) لتحسين سلامة الطيران في الملاحة الجوية الدولية .

(ط) لتشجيع تطور الطيران الدولي بوجه عام من كافة نواحيه .

وتحقيقا لتلك الاهداف خولت الاتفاقية المنظمة القيسام
بالعديد من الوظائف التي يمكنها من خلالها تأدية دورها المتعظم
في خدمة الطيران المدني .

ثالثا) العضوية في المنظمة (١)

جميع الدول التي اشتركت وصادقت على اتفاقية شيكاغو تعتبر
عضويتهم املية في تلك المنظمة ، أما بالنسبة للدول التي تطلب
الانضمام اليها . فانه يتعين التمييز بين طائفتين وفقا لنص المادة .
٩٢ من الاتفاقية .

١) دول تكتسب حق العضوية اذا قدمت طلبا بذلك الى حكومة
الولايات المتحدة . الامريكية ، وهي الدول الاعضاء في الامم المتحدة
والدول التي اشتركت مع الحلفاء في الحرب العالمية الثانية ، أو
تلك التي لزمتم الحياد .. ويهبر انضمام هذه الدول نافذا فـسـن
اليوم الثلاثين التالي لتقديم طلب الانضمام .

٢) الدول الاخرى التي لا تدخل ضمن الفئات المذكورة ، وهذه
لا تكتسب حق العضوية الا اذا وافقت على قبولها الجمعية العامة
للمنظمة بأغلبية أربعة أخماس اعضاءها وبالشروط التي تقرها ، على
أن تؤخذ في كل مرة موافقة كل دولة كانت محل غزو أو اعتداء^١ أثناء
الحرب العالمية الثانية من جانب الدول طالبة الاشتراك .

(١) راجع : الدكتور البنيامين في التنظيم الدولي " المرجع
السابق ص ١٠١٣ .

ويلاحظ أن التشدد في قبول تلك الدول كأعضاء في المنظمة يرجع إلى أنها كانت في الواقع بمثابة الدول الأعداء في الحرب العالمية الثانية . من هنا ندرك الحكمة التي من أجلها نسى الاتفاق المعلقود بين المنظمة والأمم المتحدة في مايو سنة ١٩٤٧ م على أن الدول التي كانت أعداء في الحرب العالمية الثانية لدول الحلفاء لا تقبل أعضاء في المنظمة إلا بعد استيفائها الشروط الأربعة الآتية :

(أ) عدم اعتراض الجمعية العامة للأمم المتحدة .

(ب) موافقة أي دولة كانت محل فزو أو اعتداء من جانب الدولة طالبة الاشتراك .

(ج) موافقة الجمعية العامة لمنظمة الطيران المدني الدولي بأغلبية أربعة أعضائها .

(د) ارتضاء الدولة طالبة الاشتراك للشروط التي تضعها الجمعية العامة للمنظمة طبقا لنص المادة ٩٣ من الاتفاقية

هذا وقد بلغ عدد الدول الأعضاء في المنظمة عام ١٩٧٣ (١٢٧) دولة .

رابعا) الهيكل الداخلي للمنظمة (١)

يتكون الهيكل الداخلي للمنظمة من ثلاثة أجهزة رئيسية بالإضافة إلى بعض اللجان والمكاتب الإقليمية وهي :

(١) انظر : Colliard, op. cit. p. 581 et seq.

- الجمعية العامة .

- المجلس .

- الامانة العامة .

ونتناول بايجاز اختصاص كل جهاز من تلك الاجهزة .

(أ) الجمعية العامة : تعتبر الجمعية العامة بمثابة الجهاز العام للمنظمة . . . وهي تكون من كافة الاعضاء ، وتجتمع مرة على الاقل كل ثلاث سنوات ، ويكون لكل عضو فيها صوت واحد .

وتختص الجمعية بتقرير سياسة المنظمة ، والنظر في أية مسألة محالة اليها من المجلس . . . كما تقوم بانتخاب أعضاء المجلس واعتماد الميزانية وكافة الوظائف الاخرى الغير منصوص عليها ضمن اختصاصات المجلس والتي يكون من شأنها حسن اداء المنظمة لوظيفتها .

والاصل أن قرارات الجمعية تصدر بالأغلبية العادية ، للاصوات الا أنه يستثنى من ذلك الحالات الثلاثة الاتية :

(أ) حالة النظر في قبول عضوية احدى الدول التي كانت من الدول اعداء أثناء الحرب العالمية الثانية . . اذ يشترط في هذه الحالة موافقة أربعة أخماس الاصوات

(ب) حالة تعديل الاتفاقية . . اذ يتعين موافقة ثلثي الاعضاء قبل مرض التعديل على الدول الاعضاء للتصديق عليه .

(ج) حالة اتخاذ قرار بنقل المقر الدائم للمنظمة . . حيث يتعين صدور هذا القرار بموافقة ثلاثة أخماس الدول الاعضاء على الاقل .

(ب) المجلس : اذا كانت الجمعية تعتبر هي الجهاز العام للمنظمة ، فإن المجلس هو الجهاز التنفيذي لها . وبالتالي فانه - من الناحية العملية - يقوم بتصرفات كافة الشئون الجارية لها .

فهو يقوم بتنفيذ سياسة الجمعية العامة .. ويتولى وتوسع المعايير الخاصة بالملاحة الجوية .. كما يقوم بتجميع ودراسة ونشر كافة التعليمات الخاصة بالطيران الدولي .. كما توجد له وظائف اخرى متعددة وردت على سبيل الحصر وهي وظائف قد تتعلق بارتباطه بالجمعية العامة وقد تكون خاصة بالمسائل الاجرائيه والادارية وقد ترتبط بمسائل الاشراف والتحقيق والبحث .

ويتكون المجلس من مندوبين ٢٧ دولة يتم انتخابهم بمعرفة الجمعية ويتولى المجلس اختيار رئيسه الذي يعتبر بعد انتخابه موظفا دوليا لا يجوز له حق التصويت .

ويساعد المجلس في وظائفه عدد من اللجان هي لجنة الملاحة الجوية واللجنة القانونية ، ولجنة النقل الجوي ، ولجنة المساعدة المشتركة للخدمات الملاحة الجوية ولجنة المالية .

(ج) الامانة العامة : وهي بمثابة السكرتارية الدائمة للمنظمة وراسها امين عام يعينه المجلس بحيث يكون مسؤولا امامه ويعاونه عدد من لاموظفين الذين يتم تعيينهم بمعرفته وفق الشروط الموضوعه في هذا الشأن .

ويتمتع الامين العام وموظفي المنظمة بجميع الحصانات والامتيازات الممنوحة لمن يمثلهم من موظفي المنظمات الدولية العامة الاخرى .

ويلاحظ انه بجانب الاجهزة الثلاث المذكورة فانه يوجد للمنظمة عدد من المكاتب الاقليمية التي تعمل على تحقيق الربط بين المنظمة وبين الدول الاعضاء مثل مكتب الشرق الاوسط وشرق افريقيا بالقاهرة ومكتب افريقيا في داكار والمكتب الاوروبي بهاريس ومكتب الشرق الاقصى والمحيط الهادى ومقره بانجوك .. ومكتب امريكا الجنوبية ومقره ليما ، ومكتب امريكا الشمالية ومنطقة الكاريبي ومقره مدينة مكسيكو .

خامسا (تلدير دور المنظمة

ذكرنا أن الهدف الاساسى لانشاء منظمة الطيران الدولية هو بصفة عامة السهر على تحقيق ما جاء باتفاقية شيكاغو والتي تشمل " ضمان النهوض بالطيران المدنى بطريقة اكيدة ومنظمة ، وتطبيق انشاء خطوط النقل الهوى الدولى على أساس تكافؤ الفرص للجميع واستغلالها بطريقة اقتصادية سليمة " .

واذا تتبعنا السياسة التى سارت عليها المنظمة لتحقيق هذا الهدف نجد أنها تسلك فى ذلك عدة طرق اهمها ما يلى (١) :

(١) توحيد المعايير والنظم المتعلقة بالطيران المدنى :

وفى هذا العدد نجد المنظمة تعمل على رفع اللوائح والانظمة المتعلقة بالطيران .. كما تقوم باعداد مشروعات الاتفاقات التى توحيد المعايير والنظم الدولية للطيران . وقد خلقت المنظمة لى

(١) راجع : د . جعفر عبد السلام " المرجع السابق " ص ٥٥٤ ، وما بعدها .

ذلك نجاحها فلموسا حيث أقرت بعض النماذج الخاصة بالمسائل الفنية للطيّران مثل تحديد شروط صلاحية الطائرات • وقواعد تحديد جنسيتها وطريقة تسجيلها • وكذا النظم التي تطبق على الطيارين والملاحين وأطقم الطائرات كما توصلت الى وضع أنظمة موحدة لخدمة الأرصاد الجوية وللإشراف على حركة الطيران • وموجات الراديو (١).

(٢) تحقيق سلامة مرفق الطيران الدولي

ومن أجل ذلك تعمل المنظمة على أن تكون الطائرات دائماً صالحة للاستخدام وبها كافة وسائل الأمان والمساعدة والانتقاد والبحث عن الطائرات وكافة المسائل المتعلقة بسلامة الركاب •

وتساعد المنظمة الدول النامية في إنشاء وتسهيل وتحسين تلك الخدمات كما أنها تساعد في تدريب موظفي تلك الدول للقيام بها ، وذلك عن طريق المعونة الفنية •

(٣) دراسة مشاكل الطيران المدني والعمل على حلها

تأخذ المنظمة على عاتقها دراسة كافة المشاكل القانونية والفنية والإدارية التي ترتبط بنشاط حركة الطيران لتذليلها كمنغقات النقل بالهريد ، الجوى الدول • ومسؤولية الناقل الجوى من المسافرين والبضائع • والتعويض عن الأضرار التي تسببها الطائرات للأشخاص الموجودين على سطح الأرض • التصادم الجوى • والتأمين الجوى والجمارك وغير ذلك من المشاكل •

(١) راجع : د. محمد حافظ غانم " المنظمات الدولية " المرجع السابق ص ٣٤٨ •

(٤) تسجيل الاتفاقيات المعقودة بين الدول الاعضاء

من الوسائل الهامة التي تتبعها المنظمة أيضا في القيام بمهامها العمل على تسجيل كافة الاتفاقيات المعقودة بين الدول الاعضاء أو بين خطوطها الجوية .. كما تقوم بتجميع كافة القوانين واللوائح الوطنية الخاصة بالطيران ، حتى أصبح لديها مجموعة قيمة تعتبر مرجعا لكل الدول الاعضاء .

(ب) حل المنازعات الدولية المتعلقة بالطيران

وتعمل المنظمة في هذا الصدد بصفتها هيئة تحكيم يلجأ اليها الاطراف المتنازعة لتفسير أو تطبيق اتفاقية شيكاغو ، أو أي اتفاقية طيران أخرى يكون منصوبا فيها على أعضاء المنظمة سراحة سلطة تفسيرها .

ويستبين لنا من مرائ أهم نشاطات المنظمة ، أنها لا تآل جهدا في سبيل الوصول الى الهدف الذي انشئت من أجله ، ولقد حازت المنظمة كافة اعجاب المراقبين .. لما تؤديه من خدمات في عالم الطيران لدرجة تستحق معها الشناء والتقدير .

القسم الرابع

المنظمات الاقليمية Organisation Regionales

وتنقسم دراسة المنظمات الاقليمية الى فطين :

الفعل الاول :

تعريف المنظمات الاقليمية ، والدور الذي تقوم به تلك
المنظمات .

الفعل الثانى

دراسة لأهم المنظمات الاقليمية فى عالمنا المعاصر

- جامعة الدول العربية .
- منظمة الوحدة الافريقية .
- المنظمات الاوربية .
- منظمة الدول الامريكية .

تمهيد

تعتبر المنظمات الإقليمية مظهرا من مظاهر التقارب والتعاون بين الدول المختلفة في عصر التنظيم الدولي .. فعلى امتداد قارات العالم المختلفة نجد الدول المتجاورة وذات المصالح المشتركة اندفعت للتكتل فيما بينها داخل منظمات تأخذ الطابع الإقليمي: ففي قارة أوروبا نجد تكتلا يجمع بين دول أوروبا الغربية بهـمـد ف تنسيق جهود تلك الدول في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والدفاعية تمهيدا للوصول الى الوحدة السياسية فيما بينها .. كما كان للقومية العربية بومفها مظهر الارتباط والتجانس والشعور بالانتماء لسدى الشعوب العربية ، أثر كبير في تجميع الدول العربية في ظل ميثاق الجامعة العربية ، بهدف إقامة مجتمع سياسى عربى واحد يكون أقدر على التعدى للمشاكل السياسية والاقتصادية والدفاعية ، والتغلب على كافة أشكال الاستعمار الذى كان مسيطرا على مقدرات الوطن العربى .

كما تكتلت الدول الأفريقية ، وأغلبها دول حديثة الاستقلال فى ظل منظمة الوحدة الأفريقية ، كى تواجه بها المجتمع الدولسى كشخصية واحدة ، تدافع عن مصلحتها وشروطها الطبيعية ، وكى تقلبها بعيدا من الحرب الباردة ، دون انحياز لجانب ضد الجانب الاخر فى الصراع الداخلى بين الكتلتين المتنافستين .

وأىضا نجد دول القارة الامريكية قد تكتلت فيما بينها فى ظل منظمة الدول الامريكية ، تحدها الغاية المشتركة فى تحقيق إقامة دولة اتحادية امريكية واحدة ، تجمع بين كافة دول القارة .

وهكذا يتبين لنا ان ظاهرة التكتل الاقليمي، في المجتمع الدولي المعاصر، باتت تمثل - بحق - احدى السمات المميزة لهذا المجتمع، وأصبح من الضروري دراسة هذه الظاهرة باعتبارها الصيغة الملمة بفكرة التنظيم الدولي.

ولكن قبل أن نتناول دراسة أهم المنظمات الاقليمية، يهمنا أن نلقى الضوء حول ما اذا كان من المصلحة الاعتراف بوجود تلك المنظمات في اطار التنظيم العالمي؟ أم أنه من الأفضل الانتصار على منظمة الامم المتحدة، والاكتفاء بما تقوم به من نشاط من خلال وكالاتها المتخصصة؟

الواقع أن هناك رايتين في هذا الحد (١)

الرأي الاول

يعارض قيام المنظمات الاقليمية بحجة أن وجود تلك المنظمات خطر يهدد العالم بالانقسامات والتكتلات...
وهذه التكتلات تساعد على قيام الحروب، مما يتعارض مع أهداف التنظيم العالمي، كما أن التجربة السياسية أثبتت أن المنظمات الاقليمية كثيراً ما تؤدي الى نتائج غير مأمونة الجوانب حيث ترى فيها بعض الدول سياسة معادية لها والدليل على ذلك، أن المحاولات العسكرية التي سبقت الحرب العالمية الاولى والثانية كانت من أهم الاسباب التي رادت من حدة التوتر الدولي، ودفعت بالعالم الى الحرب. هذا بالإضافة الى أن انخراط الدول في مثل تلك المنظمات الاقليمية، يؤدي بالضرورة الى حصر اهتماماتها لتنفيذ التزاماتها الاقليمية على حساب مسؤولياتها العامة التي تفرضها عليها المنظمات العالمية، وهذا مما يضعف فكرة التنظيم الدولي ذاتها، ويحد من تطورها وانطلاقها (٢)

(١) انظر: الدكتور محمد حافظ غانم "محاضرات من جامعة الدول العربية" معهد البحوث والدراسات العربية، سنة ١٩٦٥م، ١٤٠-١٣٨

(٢) انظر: د. عائشة راتب "التنظيم الدولي - لكتاب الثاني".

الرأى الثانى :

يعبذ الاعتراف بالمنظمات الاقليمية ،لانه من المعيب انكار الروابط الاقليمية التى تغلف على شعوب تلك المناطق ،الاصــــــاس بالتضامن والشعور العميق بالمصالح المشتركة . واذ كان مطلوبها من الدولة فى عصر التنظيم الدولى - أن تدخل مع سائر دول العالم فى تنظيم واحد ، فمن المديهي والمنطقى أن يسمح لها بالدخول فى تنظيم اقليمى يجمع بينها وبين الدول المكونة للمنطقة الجغرافية التى توجد بها .. طالما كان الهدف من ذلك يتفق مع أهداف فكرة التنظيم الدولى - بحفة عامة - وهى المحافظة على السلام وتحقيق رفاهية شعوبها - ولابد أن هذه الاهداف يكون من الایسر على المنظمة الاقليمية تحقيقها بين مجموعة الدول الاعضاء نظرا لما يحيط قيامها من ظروف تعبر عن روح التضامن الاجتماعى بين الدول المشتركة فيها ، باعتبارها دولا متجاورة جغرافيا ، يحدها جميعها سياسة من الجوار ، وتسعى الى التعاون فيما بينها فى كافة المجالات . (١) .

وإذا تعمقنا فى مفهوم كلا الرأيين ، نجد أن الاتجاه الذى يعارض قيام المنظمات الاقليمية قد استهوته فكرة المنظمة العالمية باعتبار أن لها سحرا خاصا منذ سنة ١٩١٩ ، وأنه من الصعب التعليم بقدرة المنظمة الاقليمية على حل الكثير من المشاكل الاقليمية الحديثة ، خاصة ما يتعلق منها بالسلام والامن الدولى ، حيث أصبحت مثل تلك المشاكل تهم العالم كله ولم تعد قاصرة على الدول المعنية فقط . حتى المشاكل الاقتصادية والاجتماعية فانها لم تعد

(١) راجع : الاستاذ الدكتور - حافظ غانم ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص ٢٧٤ .

محدودة. النطاق، وانما أصبحت انعكاسا للمشاكل التي يعاني منها المجتمع العالمي علي اتساعه وتباينه .. هذا بالإضافة الى عجز المنظمات الإقليمية عن التصدي لبعض المشاكل العالمية : كمشكلة نزع السلاح، وتحريم الأسلحة النووية، وتنظيم البحار العميقة وتنظيم استعمال الجو والفضاء الخارجى .

في حين نجد الاتجاه الذى يحدد قيام المنظمات الإقليمية ينظر الى تلك المنظمات على أنها فى بعض الأحيان قد تكون بديلا أفقيا للعالمية الشاملة، بمعنى أنه بدلا من التركيز على كبر وعدم تجانس العالم الواقع، فإنه يمكن - فى نطاق اجزاء محدودة منه - ايجاد الاسس الثقافية للولاء المشترك والتشابه الموضوعي للمشكلات القومية، والوئى القائم بالمصالح المشتركة، التى هى لازمة لسلادة الفعال للمؤسسات المتعددة. الاطراف " فالعالم بلغ درجة من الاختلاف والتعدد المبرك، والمسافات - الطبيعية، والاقتصادية، والثقافية والادارية، والنفسية - بين شعوب الارض من كل اطرافها بلغت حدا لا يسمح ولا يستقيم معه نوع الاهتمام المشترك بالفعل الذى يدمج كل هذه الافراد فى مسئولية مشتركة عامة . أما فى حدود منطقتين معينتين، فالامر على النقيض، فملازمة الطول الدولية للمشكلات الحقيقية يمكن تنفيذها بذكاء، وارتباطات الدول بعضها حال بعض يمكن تحديدها على نطاق معقول ميسور الادارة، تباركها المواثيق والروابط الواضحة القائمة على عنصر التبادل " (١).

ورغم التجربة التى خاضتها عصبة الأمم مع الإقليمية وما اقترنت به المشروعات الإقليمية - فى ظل العصبة - من اختلاف تشافيه كانت باعثة للحروب، ورغم الذكريات التعيبة التى تسببت

(١) نقلا عن ا . ل . كلود : المرجع السابق صفحة ١٦٢ -

في انحلال العمبة والتي كانت لم تنزل متقدة. الجذوة (١)، فـسان مؤتمر سان فرانسكو كان عليه أن يفاضل بين الرأيين السابقين وبطبيعة الحال كان من العسير على المؤتمر أن يتجاهل وجهة نظر تشرشل التي افصح عنها ابان الحرب بقوله " بأنه ينبغي وجود مجالس اقليمية متعددة لها هيبتها ورفعة قدرها ولكنها في نفس الوقت خافعة للمنظمة العامة ، وأنه يتعين على تلك المنظمات أن تشكل الدعامم الجسيمة التي ترتكز عليها المنظمة العالمية فـس جلال وهدوء " (٢).

وفي نفس الوقت لم يكن المؤتمر ليبرفخ للقفوظ التي يتعسرف لها من دعامة الاقليمية الى الدرجة التي ينس فيها تجربة عسبة الامم وينشء " سابقة يتولد عنها تنافس بين المجموعات الاقليمية على حساب الامن العالمى " . من هنا حاول المؤتمر ايجاد صيغة ملائمة للتوفيق بين الرأيين فجاء بحل وسط يشوبه الابهام والغموض فالميثاق في صيغته النهائية تلغى الموافقة على اقامة المنظمات الاقليمية ، ولكنه حوى نصوصا تبين أن الغرض من قيامها هو أن تكون بمثابة ملاحق مومولة بالامم المتحدة . كما أن نصوص الميثاق اخفعتها الى حد كبير لاشراف وتوجيه ورقابة المنظمة العالمية . وقد أكد الميثاق على حقيقة أن الامم المتحدة ينبغي أن تكون هي الاعلى روافق على انشاء المنظمات الاقليمية بشرط أن تكون انشطتها متلائمة مع مقاصد الامم المتحدة . وعبادتها . وقد ابدى الميثاق اهتماما بالغا بأن تكون الوكالات الامر خافعة للامم المتحدة ومنسجمة معها (٢)

(١) Churchill described his wartime thought in these terms in a speech at the Hague on May 7, 1948, see Randolph S. Churchill, ed., Europe Unite (Boston : Houghton Mifflin, 1950), P. 314.

مشار اليه في : ا ل كلود " المرجع السابق " ص ١٧٥ .

راجع المواد ٥١ ، ٥٤ ، ١٠٢ من الميثاق .

غير أن الميثاق لم ينص على تعريف محدد للتنظيمات الإقليمية
التي يعنيها ، مما قد يفتح السبيل إلى اختلاف الرأي نحوها ، أو
مما قد يسمح بتكتلات .. الإقليمية لا تستند إلى أساس سليم . بسبب
وتتعارض مع فكرة التنظيم الدولي ذاتها... من هنا أصبح من
الضروري رفع تعريف يحدد معنى المنظمات الإقليمية .. ثم بمسئ
الدور الذي تقوم به تلك المنظمات في إطار التنظيم الدولي .. وهذا
ما سنتناوله في الفصل الأول ، بينما نعرض في الفصل الثاني دراسة
لأهم المنظمات الإقليمية .

الفصل الأول

تعريف المنظمات الإقليمية والدور الذي تقوم به

في إطار التنظيم الدولي

المبحث الأول

تعريف المنظمات الإقليمية

أوضحنا أن ميثاق الأمم المتحدة، رغم أنه أجاز قيام
تنظيمات أو وكالات إقليمية، إلا أنه لم يفتح تعريفا محددا لها (١)
وقد كان إغفال الميثاق لمثل هذا التعريف سببا في انقحام الفقه
الدولي إلى فريقين :

فريق يرى أنه من الأفضل عدم وضع تعريف للمنظمات الإقليمية
حتى يظل مفهومها عاما يمكن أن يتدرج تحته كافة أنواع التكتلات
أو الاتفاقات الإقليمية، سواء تلك التي تضم دولا متجاورة جغرافيا
أو تلك التي تضم دولا غير متجاورة جغرافيا، وإن كان لها مصالح
مشتركة .. ومن الواضح أن هذا الرأي يؤدي إلى اعتبار الأحلاف

(١) نصت المادة ١/٥٢ من الميثاق على أنه " ليسهل هذا
الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من
الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي ما يكون العمل الإقليمي
صالحا فيها ومناسبا مادامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية
ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها " .

العسكرية ، سواء كانت في شكل مواثيق عدم اعتداء أو معاهدات دفاع مشترك ، أو حتى معاهدات تكتل ، صورا من المنظمات الإقليمية (١) .

بينما يرى الفريق الآخر ضرورة تعريف المنظمات الإقليمية وتحديد عناصر قيامها ، حتى يمكن تلافي الخلط بينها وبين الصور الأخرى من صور التعاون الدولي .. ومن ثم فقد أشار البعض إلى شرط التجاور بين الدول باعتباره الشرط الأساسي لقيام المنظمة الإقليمية . ذلك أن : " الاتفاق الذي لا يبنى على الجوار بل يكون مؤسسا على وحدة المصالح فقط بين الدول الأعضاء ، يكون مجردا من المنحصر الإقليمي ، وغير مقبول ، لأنه يساعد على تقسيم العالم إلى مجموعات من الدول المتنافسة تكون خطرا على السلام " .. ومن الصعب اعتبار مجرد قيام مجموعة من الدول بالدخول في حلف عسكري بمثابة انشاء منظمة إقليمية ، حيث أن الاتفاقات العسكرية تبنى دائما على أسس الاعتبار السياسية ، وكثيرا ما تكون تلك الاعتبارات مؤقتة بطبيعتها وتتعارض مع السعي لإيجاد تنظيم عالمي شامل (٢) .

أما البعض الآخر فلا يشترط التجاور لكي تكون المنظمة منظمة إقليمية .. وانما يكفي - من وجهة نظرهم - التقارب السياسي والأيديولوجي واستهداف أغراض مشتركة ومصالح مترابطة خاصة بها .. سواء كانت تنتمي إلى منطقة جغرافية واحدة ، أو إلى عدة مناطق متفرقة . ويترتب على هذا الرأي نتيجة هامة بالنسبة لحلف الأطلسي . لأن العضوية فيه لا تقتصر على دول شمال الأطلسي

(١) انظر د. حافظ غانم - المنظمات الدولية - المرجع السابق ص ٣٠٩ .

راجع د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤١٠ .

(٢) راجع : د. حافظ غانم " محاضرات عن جامعة الدول العربية المرجع السابق ص ١٨٠ .

فقط ، وانما تشمل دولا أخرى من حوض البحر المتوسط وأمريكا .. اذن فهو ليس بالتحديد منظمة اقليمية من الناحية الجغرافية ، ولكن يمكن اعتباره اقليميا من الناحية السياسية والايدولوجية .

ونحن نرى ضرورة تعريف المنظمة الاقليمية وتحديد عناصر وجودها ، ولكن اذا كان الفقهاء قد اختلفوا حول تحديد المنصـر الجوهري لقيام تلك المنظمة سواء بالنسبة لعنصر الجوار أو المصلحة المشتركة ، .. فاننا نرى ضرورة أن يتضمن تعريف المنظمة الاقليمية لهذين العنصرين مجتمعين .. اذ لا يكفي أن يتوافر عنصرا واحدا منهما لاكتساب وصف المنظمة الاقليمية طبقا للمفهوم الذي اشار اليه ميشاق الاسم المتحدة .. ومن ثم يمكن تعريف المنظمة الاقليمية على أنها " هيئة أو وكالة دائمة ، يتم انشاؤها بموجب اتفاق يعقد بين عدة دول مختلفة ، تترايب علاقاتها بروابط التضامن والجوار وتهدف بها حماية مصالحها ، وتنمية علاقاتها المتنوعة ، وحفظ السلم والامن الدولى فى منطقتها .. وذلك وفقا للاهداف والمبادئ التى تقوم عليها منظمة الامم المتحدة (١) .

يتضح لنا من هذا التعريف أن العناصر الاساسية الواجب توافرها لقيام المنظمة الإقليمية هي :

أولا) أن يتم انشاء تلك المنظمة بموجب اتفاق دولى له صفة الاستمرار والدوام .. على أن يحدد هذا الاتفاق الأجهزة التى

(١) راجع تعريفات أخرى للمنظمة الاقليمية لكل من د/حافظ فائم ، د- هاشم راتبى مؤلفهما المنظمات الدولية الاقليمية والمتفخمة ص ٢٠ ، د . مفيد شهاب المرجع السابق ص ٤١١ وراجع بشىء من التفصيل مفهوم المنظمة الاقليمية فى مؤلف الدكتور عبد العزيز سرحان ، المنظمات الاقليمية - دار النهضة العربية ١٩٧٥ - ص ٣ وما بعدها .

يناط بها تأدية المهام التي تنشأ من أجلها المنظمة ،وعلى أن يعترف للمنظمة بالشخصية القانونية عند ممارستها لوظيفتها .

ثانياً) يتمين أن تكون الدول الاعضاء في المنظمة الاقليمية دولاً متجاورة جغرافياً . . بمعنى أن تكون الدول واقعه جميعاً في نفس المنطقة الجغرافية . لذا فان الاحلاف التي تنشأ بين دول غير متجاورة جغرافياً ، ويكون الغرض الوحيد لها غرضاً عسكرياً . لا تعتبر منظمات اقليمية بالمعنى المفهوم .

ثالثاً) يقتضى أن يجمع بين الدول أعضاء المنظمة الاقليمية عدة مظاهر دقيقة من الترابط والتضامن تستند الى وحدة الجنس أو الثقافة أو اللغة أو التاريخ المشترك . . ومن جهة أخرى يجمع بينها وحدة المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، لأن الغرض من التنظيمات الاقليمية يقوم أساساً على التعاون في المبادىء الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . . . وبعبارة أخرى التعاون لى سبيل رخاء أفراد الجماعة ، وبطبيعة الحال يدخل في هذا الغرض التعاون لصد العدوان الخارجى . . غير أن هذا الهدف الاخير يجب ألا يكون الغرض الوحيد من المنظمة كما سبق أن المحنا في الشرط السابق .

رابعاً) وأخيراً يجب أن تكون الاهداف والمبادئ التي تقوم عليها المنظمة الاقليمية متفقة مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة وأن يكون التعاون تاماً بين المنظمة الاقليمية والمنظمة العالمية في كافة المسائل التي تتعلق بحفظ السلم والامن الدولى ، أى ، أن تكون هناك صلة بين الأمم المتحدة والمنظمات الاقليمية .

المبحث الثاني

الدور الذي تقوم به المنظمات الإقليمية

في إطار التنظيم الدولي

أوضحنا أن الهدف الأساسي من قيام المنظمات الإقليمية هو تعاون الدول المتجاورة ذات المصالح المشتركة لتحقيق أكبر قدر ممكن من الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لشعوبها وقد ما يقع عليها من عدوان خارجي .

كما عرفنا أن ميثاق الأمم المتحدة لم يمنع من قيام تلك المنظمات ، طالما كان القصد من انشائها ممارسة المسائل التي يكون العمل الإقليمي فيها صالحا ومناسبا ، وما دام نشاطها متفقا ومتلاقيا مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها .

وقد حرص الميثاق على الربط بين منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية . . . وقد جاء النص على ذلك في الفصل الثامن منه . ويتلخص الدور الذي تقوم به المنظمات الإقليمية في نطاق التعازن مع الأمم المتحدة في الأحكام التالية :

(١) يتعين على الدول الأعضاء في المنظمات الإقليمية ، بسذل جهودها لتدبير الحل السلمي لمنازعاتها المحلية . عن طريق هذه المنظمات . . . وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن (مادة ٢/٥٢) .

(٢) يجب على مجلس الأمن أن يشجع الدول الأعضاء في المنظمات الإقليمية لتسوية منازعاتها المحلية عن طريق تلك المنظمات . سواء كان ذلك بناء على طلب من الدول المعنيتين ، أو عن طريق

الاحالة اليها من المجلس نفسه (مادة ٢/٥٢) .

٣) يجوز لمجلس الامن أن يستعين بالمنظمات الاقليمية فـى أعمال القمع - كلما كانت ظروف الحال تدعو الى ذلك - ويـكون الاجراء الذى تتخذه المنظمة الاقليمية فى هذه الحالة تحت اشراف ورقابة مجلس الامن ، ويوصفه صاحب الاختصاص الاعلى فى مثل تلك المسائل (١) .

٤) لايجوز للمنظمات الاقليمية القيام بأى عمل من أعمال الردع أو القمع بغير اذن من مجلس الامن ، أى أنه لايجوز لها أن تباشر من تلقاء نفسها عملا من أعمال الردع أو القمع الا بعد الحصول على اذن من مجلس الامن يـخولها القيام بذلك .

على أن التعاون بين المنظمات الاقليمية والامم المتحدة لا يقتصر على كيفية تسوية المنازعات الدولية ، وانما يمتد هذا التعاون الى أوجه الأنشطة الأخرى . سواء فى مجالات العلاقات الاقتصادية والاجتماعية أو الثقافية .. وتكاد تكون السمة المميزة للتعاون فى هذه المجالات اشد ارتباطا واعظم اثرا فى وقتنا الراهن غاية الامر أن الميثاق لم يذس على تنظيم هذه العلاقة اكتفاء بالنص على المسائل ذات الطابع العالمى .. تاركا المسائل ذات الطابع المحلى لتحكمها الظروف والملايسات الخاصة بكل منها .

(١) تنص على ذلك المادة ٥٣ من الميثاق بقولها " يستـخدم مجلس الامن تلك التنظيمات والوكالات الاقليمية فى أعمال القمع كلما رأى ذلك ملائما . ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته واشرافه . أما التنظيمات ، والوكالات نفسها فإنه لايجوز بمقتضاها أى عمل يـدها القيام بأى عمل من أعمال القمع بغير اذن المجلس .. " .

وضع الاحلاف العسكرية

تنص المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه " ليس من هذا الميثاق ما يهدف أو ينقص الحق الطبيعي للدول . فسرادى أو جماعات ، في الدفاع عن انفسها ، اذا اعتدت قوة مسلحة على احد أعضاء الأمم المتحدة ، وذلك الى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي " ٥٥٥٠ وقد استطاعت الدول الكبرى تطويع هذا النص والاستناد اليه في انشاء احلاف عسكرية وقائية للدفاع عن نفسها . كحلف الأطلسي ، وحلف وارسو ، والحلف المركزي (حلف بغداد) وغيرها ٥٥٥ وقد يثور التساؤل عن وضع هذه الاحلاف ومدى العلاقة بينهما وبين المنظمات الإقليمية ، ولا جدال أن هناك خلافا جوهريا بين الاحلاف العسكرية والمنظمات الإقليمية التي اثرنا اليها . لأن الأخيرة تقوم بين الدول المتجاورة بهدف تنمية العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدفاعية فيما بينهما بينما الاحلاف العسكرية تنشأ بين دول ليست بالضرورة متجاورة جغرافيا كي تمارس نشاطا عسكريا . بحثا ٥٥٥ واذا كان من غير الجائز للمنظمات الإقليمية أن تتخذ عملا من أعمال الردع أو القمع الا بعد الحصول على إذن صريح من مجلس الأمن بذلك ، فان الامر على خلاف ذلك بالنسبة للاحلاف العسكرية ، التي يمكنها القيام بعملياتها الحربية دون الحصول مقدما على إذن من مجلس الأمن . لما تستلزمه تلك العمليات من مبادرات فورية وسريعة نتيجة الادعاء بتوافر حالة الدفاع الشرعي ٥٥٥ على أن المادة ٥١ من الميثاق ، التي يجري تفسيرها على أنها تسمح للاحلاف العسكرية باتخاذ تدابير الدفاع الشرعي ، تتطلب فورية عرفي ما يتم اتخاذه من تدابير على مجلس الأمن فورا ، وأن تلك التدابير لا تؤثر بأي حال فيما للمجلس بمقتضى سلطاته ومسؤولياته المستمدة من احكام الميثاق من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذ من الاعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو اعادته الى نصابه ، أي أن مجلس الأمن

يعتبر - وفقا لنص المادة ٥١ من الميثاق - رقيباً على ما تتخذه الاخلاف العسكرية من تدابير حربية .. غير أن هذه الرقابة اللاحقة يمكن أن تصبح مديمة الجدوى في حالة استخدام احدى الدول الكبرى لحق الفيتو ... ومن ثم يمكن القول أن الاخلاف العسكرية يمكن أن تعمل بطريقة مستقلة ، وبعيدا عن أي رقابة من جانب الأمم المتحدة وهذه النتيجة - ففلا عن أنها لا تتفق والاهداف التي يسعى اليها للتنظيم الدولي . فهي عامل من عوامل التوتر الدولي وتهديد السلم العالمي . ويمكن أن يتفح ذلك بجلاء إذا استعرضنا بايجاز أحكام كل من حلف شمال الاطلسي وحلف وارسو (١)

(١) فيما يتعلق بحقيقة الاخلاف العسكرية ومدى انسجامها مع مبادئ التنظيم الدولي الاقليمي التي ارساها ميثاق الأمم المتحدة ، يشير الأستاذ الدكتور عبد العزيز سرحان الى ذلك بقوله " أن ميثاق الأمم المتحدة في جملته - ابتداءً من المقدمة وحتى الاحكام الواردة في الفصلين السابع والثامن منه ، يهدف الى القضاء على فكرة استعمال القوة في العلاقات الدولية وتحريرها من حروب الاعتداء ، وادراكات المنظمات الاقليمية ذات الاهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا تتعارض مع هذا الهدف الاساسي الذي يسعى اليه ميثاق الأمم المتحدة ، فان الامر بالنسبة للتنظيمات الاقليمية العسكرية على النقيض ، لان هذه التنظيمات التي تعرف باسم الاخلاف العسكرية قد يؤدي انتشارها الى اضعاف نظام الامن الجماعي المقرر في ميثاق الأمم المتحدة ، لما قد نيشأ عن هذا الانتشار من التنافس بين المناطق العسكرية المختلفة الامر الذي قد ينتهي الى انقسام المجتمع الدولي الى معسكرات تزيد من حدة التوتر في العلاقات الدولية ، ومحاولة بسط نفوذها السياسي والعسكري على المشكلات الدولية ، ليس فقط في الحدود الاقليمية التي يقع فيها المعسكران المتنازعان ، بل أيضا على حقل المشكلات الدولية التي تنشأ خارج هذه المناطق ، ولقد تؤكد هذه الحقيقة بعد أن واجه المعسكر الشرق حلف شمال الاطلسي بانسحابه تكتل عسكري مقابل له هو حلف وارسو ."

انظر مؤلف سادته : المنظمات الإقليمية - المرجع السابق ص ٥٥

أولا) حلف شمال الاطلسنسى

(North Atlantic Treaty Organization(NATO)

أنشئ حلف شمال الاطلسنى بموجب معاهدة أبرمت فى ٤ ابريسل سنة ١٩٤٩ بين كل من الولايات المتحدة الامريكية وكندا ويلجيكا والدانمرك وفرنسا وايرلندا وايطاليا ولگسمبرج وهولندا والنرويج والبرتغال وانجلترا ،وقد دخلت هذه المعاهدة مرحلة النفاذ فى ٢٤ أغسطس ١٩٤٩.

أهداف الحلف (١)

جاء بديباجة المعاهدة المنشئة للحلف قولها (يؤكسد أطراف هذه المعاهدة ايمانهم بأغراض ميثاق الامم المتحدة ومبادئه كما يؤكدين رغبتهم فى العيش فى وئام مع جميع الشعوب وجميع الحكومات .

وقد عقدوا العزم على المحافظة على حرية شعوبهم وتراثهم المشترك ومدنيتهم وفقا لمبادئ الديمقراطية وحرية الفرد وسلطان القانون .

وهم يسعون لاستقرار الاحوال ونشر الرفاهية فى منطقة شمال الاطلسنى ،وقد صمموا على توحيد جهودهم للدفاع المشترك والمحافظة

(١) انظر /د. طلعت الفنىمى فى التنظيم الدولى " المرجع السابق " ص ١٨٠ وما بعدها .
- د. عبد العزيز سرحان " المنظمات الاقليمية " المرجع السابق ، ص ٥٤ وما بعدها .
- د. بطرس غالى (ميثاق شمال الاطلسنى " المجلة المصرية =

على السلم والامن وبناء على ذلك وافقوا على أحكام هذه المعاهدة الخاصة بالدفاع عن منطقة شمال الاطلنطي .

ولعلها يمكن استنباطه من هذه الديباجة أن الهدف الاساسي من اقامة الحلف هو ضمان الحماية العسكرية للدول المتعاقدة والدفاع من ايها فد أى عدوان خارجي . ويؤكد ذلك ما جاء بالمادة الخامسة من الاتفاقية حيث اعتبرت أن أى هجوم مسلح على واحد أو أكثر من اسدول الاعضاء - فى أوروبا أو امريكا الشماليه - وكانم هجوم عليهم جميعها . كما أن أى اعتداء مسلح على دولة ما يلزم الدول الاخرى الاعضاء بمساعدتها ، وأن هذه المساعدات المتبادلة مبنيه على حق الدفاع الشرعى الفردى والجماعى المنصوص عليه فى المادة ١٥ من ميثاق الأمم المتحدة .

ولتحقيق هذا الهدف فقد التزمت الدول الاعضاء بالتزامات على المستوى الفردى والتزامات الى المستوى المشترك . (١) .

فبالنسبة للالتزامات الدول الاعضاء على المستوى القومى ، فقد التزمت كل دولة بتقوية جيشها واسطولها البحرى والجوى ، وأن تبني الاستحكامات على حدودها وغير ذلك من التدابير العسكرية التسن يضمنها معنى التسليح .

= للقانون الدولى العدد السابع ص ١٢ وما بعدها .

Sibert.M. L'organisation du Traite de l'Atlantique Nord, orgines mecanisme, nature, R.G.D.I.P., 1956, P.177 et seq.

(١) راجع : د . طلعت الفنىمى ، المرجع السابق ، ص ١٩٢ .

أما بالنسبة للالتزامات المشتركة فهي قيام الدول الأعضاء بأعداد الخطط العسكرية المشتركة لمواجهة أى اعتداء مسلح، وتنظيم قوات الدول المتعاقدة وتوجيهها، وأعداد المعلومات والإحصاءات اللازمة عن موارد الدول المتعاقدة. وإمكانياتها الحربية ومقدار المجهود الحربى المشترك، وتهيئة الخطط للمناورات المشتركة، وبحث التسهيلات والمساعدات المختلفة التى يمكن أن يطلب الى كل من الدول المتعاقدة أن تقدمها وقت الحرب الى قوات الدول الأخرى وبصفة عامة تلتزم الدول الأعضاء بتنظيم جميع التدابير اللازمة للاستعداد لحرب قادمة وتتولى كل ذلك لجنة شئون الدفاع .

المبادئ التى يقوم عليها الحلف

يقوم الحلف على عدة مبادئ أهمها :

- (أ) أنه دفاعى بحت وليس الغرض منه العدوان على أية دولة .
- (ب) أنه يعترف بأولوية منظمة الأمم المتحدة ويخضع لمبادئها والتزاماتها .
- (ج) أن الدول الأعضاء فيه التزمت بفرض المنازعات التى يكونون طرفاً فيها بالطرق السلمية ، وبكيفية لا تؤدي الى تعكير السلم أو الأمن الدولى ، ولا تناقض مبادئ العدالة . كما التزمت بالامتناع عن التهديد أو استعمال القوة فى علاقاتها الدولية ، بهذه كيفية لا تتفق مع أغراض الأمم المتحدة .^(١)

(١) راجع نص المادة الأولى من الاتفاقية المنشقة للحلف والتى جاء بها : "تعهد أطراف المعاهدة بناءً على ما ورد فى ميثاق منظمة الأمم المتحدة، بأن يعملوا على تسوية جميع المنازعات الدولية

العضوية في الحلف

الدول الاعضاء في الحلف هي تلك الدول التي وقعت وصدقت على الاتفاقية المنشئة له ، ويجوز قبول دولة عضوا جديدا في الحلف اذا توافرت الشروط الاتية (١) :

- أن تكون الدولة الراغبة في الانضمام دولة أوروبية .
- أن تكون في مركز يجعلها تساعد على تعزيز مبادئ الحلف وبمعنى آخر أن تسود فيها مبادئ الديمقراطية وحرية الفرد وسلمان القانون .
- أن تكون في وضع يمكنها من المساعدة في تعزيز المحافظة على السلم في منطقة شمال الاطلسي .
- أن يصدر قرار من الدول الاعضاء بالموافقة على قبول عضوية الدولة باجماع الآراء .

وقد أصبح عدد الدول الاعضاء في الحلف خمس عشرة دولة هي : هولندا ، بلجيكا ، لكسمبورج ، والدانمرك ، والنرويج ، وفرنسا ، وإيطاليا ، والبرتغال ، وإنجلترا ، وكندا ، والولايات المتحدة الأمريكية ، واليونان .

= التي يكونون مشتركين فيها بطرق سلمية ، وبكيفية لا تؤدي الى تعكير صفو السلم أو الأمن الدولي ، ولا تناقض مبادئ العدالة ، وإن يمتنعوا في ملائمتهم الدولية عن التهديد أو استعمال القوة بأية كيفية لا تتفق مع أغراض الأمم المتحدة .

(١) راجع نص المادة العاشرة من الاتفاقية المنشئة للحلف وانظر د. الفنيني في التنظيم الدولي ، ص ١٩٧ .

وتركيا والمانيا الغربية وايسلندا ، ويجوز لكل دولة عضو - بعد انقضاء عشرين سنة من دخول الاتفاقية مرحلة النفاذ - أن تتحسّر من أحكامها بعد سنة واحدة من إخطارها لحكومة الولايات المتحدة . بعدم ارتباطها بتلك المعاهدة . (١) .

الجهان التنظيمى للحلف

يتكون الجهان التنظيمى للحلف من مجلس وامانة عامة وعدد من اللجان العسكرية والاقتصاديه والمالية والثقافية .

ويتكون المجلس من مندوبين من الدول الاعضاء هم وزراء الخارجية أو من ينوب منهم ، ويجتمع فى دورة انعقاد عاديه كسل سنة ، كما يجتمع بناء على طلب اغلبيه الدول الاعضاء ، ويمكن أن يجتمع اجتماعا غير عادى متى طلب ذلك أحد الاعضاء (٢) .

(١) انظر : د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٥٦ .

ومن الجدير بالذكر ان فرنسا تقدمت بمذكرة مؤرخة ١٠ مارس ١٩٦٦ لمنشوبى الدول الاعضاء فى الحلف تخطرهم فيها بانسحابها من التنظيم العسكرى للحلف دون باقى أوجه النشاط الأخرى ، وبـبـررت انسحابها أن الحلف لم يعد قادرا على مصايرة الظروف الدولية الحديثة التى تختلف اختلافا جديدا عن تلك التى كانت عليها وقت إبرام الحلف . وبناء على ذلك فقد انتقلت قيادة الحلف إلى بروكسل بدلا من باريس . وراجع :

- (٢) راجع :
- Colliard, C.A., op. cit., para. 471.
- Colliard, op. cit., para. 468.
- Bowet, D.W., The Law of International Institutional Institutions, London, 1964, P.155.
- Peaslee, Amos, J. International, Governmental Organizations, Constitutional Documents (The Hague, Martinus Nyhoff, 1956), Vol. II, "P. 513 et seq.

الوضع القانوني للحلف

مرلنا أن الحلف أنشئ لكي يكون منظمة دفاعية للدول الاعضاء وأن عضويته ليست مفتوحة لكافة الدول وإنما هي مغلقة على الدول الأوروبية التي يتوافر بالنسبة لها بعض الشروط . وإذا كان الحلف يضم في عضويته دولاً غير أوروبية مثل الولايات المتحدة، الأمريكية وكندا - فقد قيل تبريراً لذلك ، أن المحيط الأطلسي بمثابة بحيرة تجمع بين الدول المطلة عليه ، والحلف بمثابة المنظمة الدفاعية عن تلك الدول ، أو على حد تعبير بعض انصاره ، " حلف يقوم على قومية أتكسيه " غير أن هذا التبرير لا يجب أن ينسبنا طبيعة الحلف العسكرية والدوافع الفلسفية والتاريخية التي أدت إلى إنشائه .

وإذا كان المقام لا يسمح لنا بالاسترسال في بحث الدوافع الفلسفية والتاريخية لإنشاء هذا الحلف ، إلا أن ما نود أن نشير إليه هو الطبيعة القانونية لهذا الحلف ومكانته بين التنظيمات الإقليمية والواقع أنه منذ إنشاء هذا الحلف إلى اليوم والمناقشات الكثيرة والأبحاث العديدة تدور من حوله ، حتى أصبح من الصير على الباحث أن يقطع برأى فيه . وإذا تركنا جانباً المواقف السياسية لمن يهاهون هذا الحلف ويقولون عنه أنه مخالف لمبادئ الأمم المتحدة . وأنه لم يحل قضية السلام في أوروبا خاصة وفي العالم عامة ، أو المواقف السياسية لمن يؤيدونه ويقولون عنه أنه لا يخالف ميثاق الأمم المتحدة فما وروجا . فلا يجب أن نغفل موقف رجال القانون من الحلف وأراءهم فيه . ولا نجد هنا أفضل من الدراسة التي أوجز فيها الأستاذ الدكتور بطرس بطرس غالي موقف الفقه في الوضع القانوني لهذا الحلف ، حيث يقول سيادته : أن بعض النقاد قالوا من ميثاق الاطلسنطى أنه اتفاقية إقليمية ، وأن واضعيه أنفسهم أرادوا صياغته في قالب الاتفاقية الإقليمية وعللوا ذلك بأمر منها^(١) .

(١) راجع : د. بطرس بطرس غالي " دراسات في السياسة الدولية مكتبة الانجلو المصرية سنة ١٩٦١ ص ١٤٤-١٤٩ وما بعدها .

١) أن ميثاق منظمة الأمم المتحدة نص في مادته الثانية
والخمس على أنه : " ليس في هذا الميثاق ما يحزل دين قيسام
تنظيمات اقليمية " فكان من السهل على واضع الحلف أن يعتبروه
منظمة اقليمية ، لاسيما أن ميثاق منظمة الأمم المتحدة ترك تعريف
المنظمة الاقليمية .

٢) الفقرة الثانية من المادة الثانية والخمسين تقول:
" على مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمى لهذه
المنازعات المحلية بطريق التنظيمات الاقليمية .. " وهذا تشجيع
صريح على اقامة تلك التنظيمات . ومن ملحة واضع الحلف ، أن
يستغلوا هذا الموقف الايجابى ازاء المنظمات الاقليمية ، ليبرروا
ملاءمة حلفهم وخضوعه لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة وأغراضها .

٣) جامعة الدول العربية ، ومنظمة الدول الامريكية ، ومنظمات
الوحدة الاوروبية ، اعتبرت نفسها منظمات اقليمية وبرت ملاءمتها
لاغراض الأمم المتحدة بالاستناد الى احكام الميثاق فيما يتعلق
بالمنظمات الاقليمية . فكان المتوقع أن يدرج حلف الاطلنطى ضمن
هذه المنظمات .

٤) منطوق نصوص حلف الاطلنطى تحمل على الاعتقاد بأنه منظمة
اقليمية . فنجد كلمة " اقليم " مكررة عدة مرات . ففي الفقرة
الثالثة من الديباجة تجد عبارة " وهم يسعون لاستقرار الاحوال
ونشر الرفاهية في اقليم شمال الاطلنطى " وتكرر بعد ذلك عبارة
" اقليم شمال الاطلنطى " في المادة السادسة ، والمادة العاشرة
والمادة الثانية عشرة ، وكان من السهل على واضع الحلف أن
يذكروا كلمة " شمال الاطلنطى " دين أن يضيفوا اليها كلمة اقليم
التي تدعو الى الإعتقاد بأن حلف الاطلنطى منظمة اقليمية .

٥) بعض الانتقادات الشيوعية مبنية على أن واضع الحلف أرادوا أن يجعلوه في إطار الاتفاقية الإقليمية ، لذلك فإن البيانات التي اذيعت بطريقة وكالة تاس تقول : " حلف الاطلنطي لا يمكن أن يعتبر اتفاقيةقليمية متمشية مع ميثاق الأمم المتحدة لأنه يضم بلادا لا يمكن بأي حال أن تربطها صفة الإقليمية لتباعد الجغرافي".

٦) المؤيدون لحلف الاطلنطي أنفسهم دافعوا عن اقليميته قائلين ان محيط الاطلنطي أصبح اليوم بمثابة بحيرة تقع على شواطئها أعضاء أسرة دولية واحدة.

ولهذه الأسباب أعتبر هذا الطريق من الفقهاء أن الحلف منظمة اقليمية تتفق مع مبادئ الأمم المتحدة حسب مدلول الماتين ٥٢ و ٥٣ من الميثاق .

ويشير الدكتور بطرس غالي أن فريقا آخر من الفقهاء يرى أن الحلف ليس منظمة اقليمية وذلك للأسباب الآتية :

١) أن الحلف لم يستند صراحة ولا ضمنا الى المواد ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ من ميثاق الأمم المتحدة .

٢) أنه إذا قورن موقف ميثاق الحلف بموقف منظمة السدول الأمريكية إزاء هذه المواد تبين ما يؤكد هذا القول ، فميثاق منظمة الدول الأمريكية ينص صراحة في مادته الأولى " وفقا لنظام الأمم المتحدة ، تعتبر منظمة الدول الأمريكية منظمة اقليمية " فهذه العبارة الواضحة لا يوجد لها مثيلا في حلف الاطلنطي .

٣) إذا قيل أن حلف الاطلنطي منظمة اقليمية ، كان الجواب على ذلك أن المنظمة الإقليمية ليس لها أن تقم أي عدوان مطلق

الا بعد اذن من مجلس الامن ، ومن ثم فالاتحاد السوفيتى يستطيع باستخدامه حق الفيتو - أن يشل حلف الاطلنطى اذا اعتبر منظمة اقليمية ، وبذلك تبطل الحكمة من قيامه .

٤) المادة الرابعة والخمسون من ميثاق الأمم المتحدة تؤكد ملطة مجلس الامن على المنظمات الاقليمية وتعريفاتها حيث تقول " يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجرى من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولى بملقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالاتقليمية أو ما يزمع اجراؤه منها " فكان جميع الاستعدادات التى يقوم بها مجلس حلف الاطلنطى وجميع الخطط العسكرية التى تعدها قيادة الجيوش الاطلنطى وجميع التدابير الاقتصادية والمالية التى تقوم بهها الهيئات الاقتصادية المختصة ، بل جميع قراراته السرية ، يجب أن يكون مجلس الامن على علم تام بها وبما أن الاتحاد السوفيتى عضو دائم فى هذا المجلس ، فيكون مدركا وعالما بكل هذا ، ومن ثم فليس من معلقة حلف الاطلنطى أن يوصف بأنه منظمة اقليمية ، ولا يبقى الآن يعتبر معاملة خاصة مبنية على المادة ١٥ من ميثاق الأمم المتحدة .

غير أن هذا القول الأخير يجد تعارفا أيضا - فى رأى بعض الفقهاء - بين رفع الحلف وبين الأمم المتحدة . . . فى رأى هؤلاء أن المادة ١٥ من ميثاق الأمم المتحدة تنص على أنه " لا تؤثر هذه التدابير (والمعقود بالتدابير هنا تلك التى يتخذها مجلس حلف الاطلنطى وأمثاله من المنظمات اقليمية) بأى حال فيما للمجلس من الحق فى أن يتخذ فى أى وقت ما يرى ضرورة لاتخاذها من الاعمال لاعادة السلم والأمن الدولى الى نصابه " . وهذا معناه أنه لا يبعد من موافقة مجلس الامن للاستمرار فى التدابير التى تتخذها الدول بموجب حق الدفاع الشرعى . فاذا حدث أى اعتداء مسلح على إحدى الدول الاعضاء فى حلف الاطلنطى ، واتخذت التدابير العسكرية اللازمة لصد هذا الاعتداء بموجب أحكام القانون الجماعى الاطلنطى ، فلا بد أن

تبلغ هذه التدابير على الفور الى مجلس الامن ، ولا بد للاستمرار فيها من موافقة المجلس ، فاذا كان الاعتداء صادرا من الاتحاد السوفيتي أو احدى الدول المتحالفة معه ، فمن الطبيعي أن روسيا بما لديها من حق الفيتو سترفض الموافقة على هذه التدابير - من هنا فلامناص للدول أعضاء حلف الاطلنطي من سلوك أحد سبيلين :

- اما أن يقبلوا اختصاص مجلس الامن ويقتروا مكتولى الايدي وفي هذه الحالة لا يكون حلف الاطلنطي قد أدى الغرض منه .

- واما ألا يتقيدوا باختصاص مجلس الامن ويستمروا في مسد العدوان وفي هذا مخالفة صريحة لميثاق الأمم المتحدة ."

وقد أراد واضحو الحلف تفادي هذا التناقض فجاء النص فسمى المادة الخامسة على أن التدابير التي تتخذ بموجب حق الدفاع الشرعي يجب أن تبلغ لمجلس الامن على الفور "وينبغي للدول عن مثل هذه التدابير متى اتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة للمحافظة على السلم والامن الدولي .

ولا جدال أن الرأي القائل بأن الحلف ليس منظمة اقليمية بل هو مجرد تحالف عسكري يدخل في نطاق ما تنص عليه المادة ٥ من ميثاق الأمم المتحدة ، انما هو القول الاقرب الى الحواب في رأينا غير أنه لا بد أن نأخذ في اعتبارنا أن رقابة مجلس الامن على الاجراءات التي يتخذها هذا الحلف ، هي رقابة لاحقة ، ومن ثم فهي في كل الاحوال عديمة الجدوى ^(١) وهذا ما يجعلنا نقول أن الاعلاف

(١) نقول بذلك لأن مجلس الامن سيكون مثليزل الارادة في اتخاذ أي اجراء لوقف تلك التدابير أو لتأييدها بسبب استخدام حق الفيتو المتوقع من كلا المعسكرين المتنافسين . زلعل ما يقول به الاستاذ الدكتور طلعت الغنيمي من أن هذا الحلف لا يعدن أن يكون صورة من

المسكينة يمكن أن تعمل بطريقة مستقلة ، وبعيداً عن أى رقابة من جانب الأمم المتحدة ، خاصة إذا كانت تلك الأحلاف تشترك فيها دولا من ذوي المقاعد الدائمة في مجلس الأمن حيث تكمن في هذه الحالة عاملاً من عوامل التوتر الدولي وتهديد السلام العالمي .

ثانياً : حلف وارسو

Warsaw Pact

أنشئ حلف وارسو في ١٤ مايو سنة ١٩٥٥ وقد جاء نشاء هذا الحلف على أثر انضمام ألمانيا الغربية الى حلف شمال الأطلسي . أطراف الاتفاقية المنشئة لهذا الحلف هي كل من : البانيا ، بلغاريا والمجر وألمانيا الشرقية وبولندا ورومانيا والاتحاد السوفيتي ، وتشيكوسلوفاكيا . وتتكون هذه الاتفاقية من ديباجة ، واثنى عشرة من مادة تتضمن الأهداف والمبادئ التي يلتزم بها أطرافها ، كما تتضمن الوسائل الفنية للالتزامات القانونية التي تم الاتفاق عليها .

أهداف حلف وارسو

يعتبر حلف وارسو نظاماً دفاعياً . اتفاقاً خارج ميثاق الأمم المتحدة ويستند على فكرة الدفاع عن النفس الفردي والجماعي طبقاً لمكام المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة^(١) والهدف منه هو

= صور سياسية توازن القوى ، هو ما يتفق والوضع الصحيح للحلف . انظر مؤلف سيادته " التنظيم الدولي " المرجع السابق ، ص ٢٠٠ .

(١) انظر : د . عبد العزيز سرحان - المرجع السابق - ص ٨٨ .

استتباب السلام في أوروبا خاصة وفي العالم عامة - كما يصفه واضعوه - ومن ثم فسينتهي العمل به بمجرد قيام معاهدة أو منظمة أوروبية تجمع بين دول هذه القارة . دزن نظر الى نظمها السياسية والاجتماعية وتوكل اليها مهمة صيانة السلام والامن الدوليين (١).

المبادئ التي يقوم عليها الحلف

يقوم الحلف على عدة مبادئ أهمها :

(أ) الخفوع لمبادئ الأمم المتحدة وأهدافها : وقد نعت على ذلك مواد الاتفاقية في أكثر من موقع .

فلقد جاء في الديباجة أن الاعضاء " مدفوعون بأهداف ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة في سبل زيادة تعزيز وانماء المداقة والتعاون والمساعدات المشتركة ، وتمشيا مع مبادئ احترام استقلال وسيادة الدول وعدم التدخل في شئونها الداخلية ... " كما نعت المادة الأولى على أن الدول المتعاقدة " أخذت على عاتقها - وفقا لميثاق الأمم المتحدة - عدم اللجوء في علاقاتها الدولية الى التهديدات بالقوة أو استعمالها وأن تحل الخلافات الدولية بالطرق السلمية حتى لا تعرض نفسها أو تعرض السلم الدولي للخطر . كما جاء بالمادة الرابعة أن الضمان الجماعي بين الدول المتعاقدة سوف يقوم على احكام الدفاع الشرعي استنادا الى نص المادة (٥) من ميثاق الأمم المتحدة وأن " الخطوات المتخذة على أساس هذه المادة ستساهم في صيانة الامن تمشيا مع ميثاق الأمم المتحدة ، وهذه الخطوات ستوقف حالما يتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة لاقرار السلم والامن الدوليين وحفظهما " .

(١) انظر : د . بطريرقالي - المرجع السابق - ص ١٦٨ .

(ب) الأخذ بمبدأ التعايش السلمى (١) : ويستفاد هذا مما جاء بالدبلوماسية حيث تقول أن الدول الأطراف تؤكد مرة أخرى " حاجتها الماسة الى انشاء نظام يكفل الضمان الجماعى فى أوروبا مبنى على اشراك كل الدول الأوروبية بصرف النظر عن نظمها الاجتماعية ، ومن نوع الحكومة فيها . وبذلك تجعل من الممكن توحيد مجهوداتها لى صالح تأمين السلم فى أوروبا " كما أشارت الى ذلك أيضا المادة التاسعة حيث تقول : " هذه الاتفاقية مفتوحة للدول الاخرى التى تعلن استعدادها لتنفيذ نصوصها بغية توفير السلام والامن لشعوبها كيفما كان الوضع الاجتماعى أو نوع الحكومة فيها "

المفوية فى الحلف

الدول الاعضاء فى الحلف هى تلك الدول التى وقعت الاتفاقية المنشقة له فى ١٤ مايو سنة ١٩٥٥ وقامت بالتصديق عليها ، كما أن الانضمام الى مفوية الحلف مباحة للدول الاخرى كيفما كان الوضع الاجتماعى أو نوع الحكومة فيها مادامت تعلن استعدادها لقبول أحكام هذه الاتفاقية لضمان السلام والامن لشعبها ، ويتم الانضمام لهذه الاتفاقية بموافقة كل الدول الاعضاء ويصبح الانضمام نافذ المفعول بعد ايداع وشاى التصديق لدى حكومة هولندا .

(١) من الجدير بالذكر أن هذا المبدأ جاء ذكره لأول مرة فى المعاهدة ، التى تم ابرامها بين الصين الشعبية والهند بخصوص إقليم التبت فى ٢٩ أبريل ١٩٥٤ ، ثم بدأ بعد ذلك يأخذ مكانه على نطاق واسع فى العلاقات الدولية ، ومضمونه أن الدول يجب أن تتعامل وتتعاون وتتعاهد وتبادل المنافع بغض النظر عن نظمها السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، حتى لا يكون اختلاف الأيديولوجيات سببا يحول دون التعامل الدولى .

انظر . د . بطرس غالى - المرجع السابق - ص ١٧٠ .

ولا يجوز للدول الاعضاء التحلل من الالتزامات الملقاة على عاتقهم الا بعد عشرين سنة من سريان الاتفاقية ، فاذا لم يعلن أحد الاطراف رغبته في الفسخ قبل سنة من نهاية فترة المعاهدة فانها تسرى لمدة عشر سنوات أخرى .

التزامات الدول الاعضاء (١)

تتلقى الالتزامات الملقاة على عاتق الدول الاعضاء في الحلف فيها يأتي :

- تسوية المنازعات بالطرق السلمية . .
- العذر عن استخدام القوة في العلاقات الدبلوماسية .
- المساهمة في سائر الجهود الدولية لضمان المحافظة على السلم والامن الدولي خاصة ما يتعلق منها بتخفيض الاسلحة .
- اتخاذ سائر الاجراءات الضرورية لتعزيز المقدرة الدفاعية للدول الاعضاء للمحافظة على وحدتها الإقليمية وعدوان وعد العدوان .
- في حالة التهديد بهجوم مسلح على بعض الدول الاطراف ، فعلى الدول الاعضاء أن تتشاور فوراً وذلك لتنفيذ المساعدة المتبادلة .
- تلتزم كل دولة عضو بتقديم المساعدة الفورية للدولسة العضو المعتدى عليها ، وتقدم هذه المساعدة من جانب الدول الاعضاء منفردة . أي بصورة جماعية ، وتشمل هذه المساعدة التعاون العسكري
- " ويمتد هذا التعاون العسكري ليشمل المساعدات التي تحتاجها حكومة إحدى الدول الاعضاء للقضاء على حركات التمرد والفساد .

(١) انظر : د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ٨٩ .

الداخلية، حيث يمكن في هذه الحالة الاسعانة بقوات الحرس
الموجودة على التليم هذه الدولة " (١).

الجهار التنظيمي للحلف (٢)

ذكرنا أن الدول الاعضاء ، في حلف وارسو ، تعهدت بالتشاور فيما بينها . وهذا التشاور لا يكون فقط في المسائل العسكرية وانمسا أيضا في كل المسائل الدولية الهامة التي تتصل بمصالحهم المشتركة المادة (٣) ولتأكيد أهمية التشاور بين الدول الاعضاء ، ولقد أنشأت المعاهدة هيئة استشارية حكومية هي " اللجنة الاستشارية السياسية (le Comité Consultatif Politique) وتتكون هذه اللجنة من ممثلين من حكومات الدول الاعضاء . ومن حق هذه اللجنة أن تنشئ أي هيئة فرعية اذا وجدت ضرورة تدعو الى ذلك ، ولقد أنشأت فعلا لجنة دائمة مقرها موسكو وذلك لمتابعة الشئون السياسية الدولية ، وتقديم توصيات بشأنها فيما بين دورات انعقاد اللجنة الاستشارية السياسية كما أنشأت امكترتارية للحلف مقرها موسكو وتمثل جميع الاعضاء فليس هذه امكترتارية التي يوجد على رأسها سكرتير عام للحلف ، وليس جانب ذلك فقد أنشأت المعاهدة قيادة عسكرية مشتركة للدول الاعضاء التي من مهامها توزيع القوات المسلحة الخاصة بالحلف على اقاليم الدول الاعضاء - وفقا لحاجات الضمان الجماعي المتبادل - بالاتفاق بين هذه الدول .

(١) انظر : المرجع السابق ، نفس الموضع .

(٢) انظر : د. الشافعي بشير - المنظمات الدولية - الاسكندرية ١٩٧٤ ص ٣٣٠ - ٣٣١

الوضع القانوني للحلف :

يتضح لنا من عرض أهم أحكام حلف وارسو ، أن هذا الحلف - شأنه شأن أي حلف دفاعي - قد جعل من الخبر المشترك قضية مشتركة ومهمته الأولى هي الدفاع عن الدول الأعضاء ضد أي عدوان خارجي راداً كان وافهوا اتفاقية الحلف قد قصدوا به أن يكون جزءاً من نظام الأمن الجماعي طبقاً لميثاق الأمم المتحدة ، وذلك بصريح نصوص المادة الرابعة من الاتفاقية التي أشارت إلى المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة .٠٠ إلا أن وضع الحلف من الناحية القانونية يمكن أن ينطبق عليه كل ما سبق أن ذكرناه بخصوص حلف الأطلسي (١) .

(١) راجع بخصوص هذا الحلف :

Colliard, op. c t., P. 486.

العمل الثاني

دراسة أهم المنظمات الإقليمية

سوف نتناول في هذا الفصل دراسة المنظمات الإقليمية الآتية :

- جامعة الدول العربية .
- منظمة الوحدة الإفريقية .
- المنظمات الأوروبية .
- منظمة الدول الأمريكية .

وسنخصص لكل منها بحث مستقل :

المبحث الأول

جامعة الدول العربية

شروط إنشاء جامعة الدول العربية (١)

إذا استرجعنا الإجراءات التاريخية التي أدت إلى إنشاء

(١) راجع في الجامعة العربية بصفة عامة كل من :
د. محمد حافظ هانم "محاضرات عن جامعة الدول العربية"
معهد البحوث والدراسات العربية سنة ١٩٦٥-
د. كمال الغالي "ميثاق جامعة الدول العربية" - رسالة
دكتوراه ، جامعة القاهرة ١٩٤٨ .
د. محمد طلعت الفنيمي "نظرات في العلاقات الدولية العربية"
الاسكندرية ١٩٧٠ . وأيضا لسيادته الفنيمي في التنظيم الدولي
المرجع السابق ص ١٠٣٩ وما بعدها .

جامعة الدول العربية ، لوجدنا تلك الاجراءات قد بدأت بخطاب القاه انتونى ايدن وزير الخارجية البريطانية يوم ٢٢ مايو سنة ١٩٤١م أمام مجلس العموم البريطانى جاء به " ان كثيرا من المفكرين العرب يرغبون فى ان تحقق الشعوب العربية درجة من التقارب أكبر مما هو متحقق الآن ، ومن أجل تحقيق هذا التقارب يعولون على مساعدتنا . ان مثل هذا النداء الصادر من أصدقائنا لا يمكن أن يظل بلا استجابة ، وأنه ليبذولى من الطبع ومن العدل أن تتقدم العلاقات الثقافية والاقتصادية والسياسية بين البلاد العربية ، وأن حكومة صاحبة الجلالة من جانبها سوف تقدم معونتها الكاملة ، لئى خطة تتمتع بتأييد الرأى العام العربى لها " .

ثم توالى بعد ذلك التصريحات من جانب الحكومة البريطانية لتأييد هذا الاتجاه . . . ففى تصريح صدر فى ١٩ مارس سنة ١٩٤٢م فبراير سنة ١٩٤٣م كثر وزير الخارجية البريطانية ما سبق أن أعلنه وذكر أن بريطانيا تتعاطف مع كل حركة تنشأ بين العرب لدعم وحدتهم السياسية والاقتصادية والثقافية على أن تأتى المبادأة من جانب العرب أنفسهم .

ومن المثير للعجب أن تصدر تلك التصريحات من بريطانيا ، وهى الدولة التى كان لها - فى ذلك الوقت - اليد الطولى فى مصاشر الشعوب العربية ، والتى كانت تقف دائماً حافلاً دون الوحدة العربية فبئر أن ما يعاورنا من عجب لا يلبث أن يتبدد اذا أدركنا المفسر الحقيقى الذى كانت تقدمه . السياسة البريطانية من وراء تلك التصريحات . . . خصوصاً اذا أخذنا فى الاعتبار الأوضاع السياسية

- الدكتور عائشة راتب " التنظيم الدولى ، الكتاب الثانى " المرجع السابق ص ١٥ وما بعدها .
- الدكتور عبد العزيز سرجان " المنظمات الإقليمية " المرجع السابق ص ٩١ وما بعدها .

الدولية التي كانت مائدة في ذلك الحين :

- فمن جهة ، كانت الحرب العالمية الثانية تجر على بريطانيا العديدة من الكوارث والمصوبات .. الامر الذي دفعها الى محاولات كسب ود العرب من طريق التلويح لهم بالمساعدة في تكوين اتحاد عربى يجمع شملهم .. وكان في اعتقاد بريطانيا آنشد أنها ستكون مسيطرة على هذا الاتحاد ، وبالتالي ستشدد قبضتها على الدول العربية وتأمين عدم زوال نفوذها .

- ومن جهة ثانية ، امتد نفوذ كل من امريكا وروسيا الى العالم العربى ، فامريكا جعلت على امتياز آبار البترول بالملكة العربية السعودية ، وروسيا بدأت تنظم انتشار الحركات الشيوعية في البلاد العربية ، وكان هذا التطور اشد ما تخشاه بريطانيا ، ومن هنا جاءت رغبتها لتشكل اتحاد يجمع بين الدول العربية كي يفسد امام امتداد النفوذ الأمريكى والروسى ، بينما تكون هى صاحبة النفوذ على هذا الاتحاد لتكون صاحبة الكلمة الاخيرة في حلبة التنافس الاستعمارى .

وأما ما كان الحافز الذى أدى ببريطانيا الى اعلان تأييدها لحركة الوحدة العربية - وهى صاحبة النفوذ الفعلى على مقبدرات الوطن العربى في ذلك الوقت - فقد كان من الكياسة أن ينتهز العرب تلك الفرصة ويحققوا الحلم الذى طالما راودهم طويلا .. فبساندرت مصر الى دعوة الدول العربية لاجراء مشاورات بشأن الوحدة العربية وقد بدأت تلك المشاورات اول الامر بين مصر والعراق ، ثم بينهما وبين باقى حكومات الدول العربية ، وتمخضت هذه المشاورات عن اتجاهين :

- اتجاه يدعو الى انشاء اتحاد فيدرالى او على الاقل
كونفيدرالى ، وهذا الاتجاه يعبر عن وجهة نظر الحكومة العراقية
والاردنية .

- واتجاه يدعو الى التعارض فى كافة المجالات على أساس
من السيادة والاستقلال والمساواة ، وهذا الاتجاه يمثل وجهة نظر
كل من لبنان وسوريا والمملكة العربية السعودية واليمن .

أما مصر فقد بقيت بعيدة من متابعة أى من الاتجاهين
بمفاتها الطرف الذى اشترك فى سائر اللقاءات العربية الشافية .

وقد انتهت المشاورات على أن تقوم الحكومة المصرية بالدعوة
الى عقد لجنة تحضيرية لوضع الصيغة المأمولة للتعاون العربى .

وخلال الفترة من ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٤ الى ٧ أكتوبر اجتمعت
اللجنة التحضيرية فى الاسكندرية . وبعد الاجتماعات والمناقشات
الحادة وافقت اللجنة التحضيرية على وثيقة سميت ببروتوكول
الاسكندرية الذى تضمن الخطوط العريضة للنظام القانونى للتنظيم
العربى المقترح وأهدافه ومبادئه .

وفى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ انعقد المؤتمر العربى العام بمدينة
القاهرة بحضور ممثلين كل من مصر وسوريا ولبنان والعراق وشـرق
الاردن والسعودية وتمت الموافقة على الميثاق ، ثم تمصدق عليه بعد
ذلك من قبل تلك الدول ليدخل فى دور التنفيذ اعتباراً من ١٠ مايو
سنة ١٩٤٥ (١) . وسنتعرض فيما يلى لشرح أحكام ميثاق الجامعة من

(١) تم التصديق على الميثاق وأودعت وثائق التصديق لدى
الامانة العامة لجامعة الدول العربية فى التواريخ التالية : شرق
الاردن فى ١٠ ابريل ١٩٤٥ ، مصر فى ١٢ ابريل ١٩٤٥ ، المملكة العربية

حيث العضوية ، والاهداف والمبادئ التي تقوم عليها . وأجهزتها
والتطورات التي لحقت بها وأخيرا تقدير الدور الذي تقوم به .

أولا) نظام العضوية في جامعة الدول العربية

تنص المادة الاولى من ميثاق الجامعة على أن " تتألف جامعة
الدول العربية من الدول العربية المستقلة المولعة على هذا الميثاق
ولكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم الى الجامعة . فإذا
رغبتي الانضمام ، قدمت طلبا بذلك يودع لدى الامانة العامة الدائمة
ويعرض على المجلس في أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب " .

ويستفاد من هذه المادة أن العضوية في جامعة الدول العربية
تنقسم الى عضوية أصلية وعضوية بالانضمام .

(أ) العضوية الأصلية :

وهي التي تشبث للدول العربية المستقلة التي وقعت الميثاق
عند ابرامه ، ثم صدقت عليه وهي : مصر وسوريا والعراق والمملكة
العربية السعودية ، والاردن ولبنان واليمن .

(ب) العضوية بالانضمام :

وهي تشبث لكل دولة عربية مستقلة ترغب في الانضمام ويشترط
في هذه الحالة توافر الشروط الاتية :

= السعودية في ١٦ أبريل ١٩٤٥ ، العراق في ٢٥ أبريل ١٩٤٥ م
لبنان في ١٦ مايو ١٩٤٥ ، اليمن في ١٩ مايو ١٩٤٥ ، سوريا في يسوم
٩ فبراير ١٩٤٦ .

- أن تكون الدولة التي ترغب في الانضمام إلى الجامعة العربية دولة عربية .

- أن تكون مستقلة .

- أن تتقدم بطلب الرغبة في الانضمام إلى الجامعة العامة على أن يتضمن هذا الطلب تعهدا بقبول أحكام ميثاق الجامعة ، دون قيد أو شرط .

- أن يوافق مجلس الجامعة على قبولها بالإجماع (١) .

ولقد تحققت هذه الشروط لأربع عشرة دولة انضمت إلى الجامعة وهي ليبيا ، السودان ، والمملكة المغربية ، وتونس ، والكويت ، والجزائر ، واليمن الديمقراطية ، وسلطنة عمان ، واتحاد الإمارات العربية ، والبحرين ، وقطر ، والجمهورية الإسلامية الموريتانية وجمهورية العوالم الديمقراطية وجزر القمر . وبذا أصبح عدد الدول الأعضاء بالجامعة العربية واحد وعشرين دولة خلافاً لـ فلسطين التي وافق بمؤتمر الرؤساء العرب في اجتماعه بالدار البيضاء على تمكين الوفد الفلسطيني من التمتع بالعضوية الكاملة داخل الجامعة .

(١) اختلفت الآراء بخصوص قاعدة الإجماع الواجب توافرها لقبول عضو جديد بالجامعة العربية ، فيقول البعض بضرورة الإجماع ويكتفى البعض الآخر بالإغلبية .

راجع في ذلك د. حافظ غانم ص ١٩٧ د. عائشة راتب صفحة ٢٩ د. عبد العزيز مرجان " المنظمات الإقليمية " ص ٩٨ د. جعفر عبد السلام ص ٦٩٩ د. مفيد شهاب ص ٤٢٨ .

انتهاء العضوية (١)

تنتهى العضوية لجامعة الدول العربية باحد وسلتين :

- اما بالانسحاب ، حيث يجوز لكل دولة أن تنسحب من الجامعة بشرط ابلاغ مجلس الجامعة بهزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة ومن الملاحظ أن الدولة المنسحبة في هذه الحالة تظل مقبلة بالتزاماتها الناتجة من عضويتها خلال هذه الفترة ، الا في حالة ما اذا كان انسحابها احتجاجا على تعديل المشايخ .

- واما بالفصل ، حيث يجوز لمجلس الجامعة أن يعتبر الدولة التي لا تقوم بتنفيذ التزاماتها منسحبة .. وفي هذه الحالة يتعين أن يعدر قرار مجلس الجامعة بالإجماع - باستثناء صوت هذه الدولة .

ومما تجدر الإشارة اليه أنه لم يحدث في تاريخ الجامعة ، أي حالة من حالات الانسحاب أو الفصل . (٢)

ثانيا) الاهداف والمبادئ التي تقوم عليها جامعة الدول

العربية

انشأت الجامعة العربية كي تحقق بعض الاهداف ولتحقيق تلك الاهداف كان لابد من النص على بعض المبادئ التي تحكم عمل

(١) راجع : د. بطرس غالي " فقدان العضوية في جامعة الدول العربية بحث منشور بالمجلة المصرية للقانون الدولي صفحة ١٢٣ وما بعدها .

(٢) من الجدير بالذكر أنه عقب إبرام اتفاقية كامب ديفيد بين مصر وإسرائيل فقد اتخذت الجامعة العربية قرارا بتجميد عضوية مصر بالجامعة ونقل مقر الجامعة الى تونس بدلا من القاهرة وما زال هذا القرار قائما حتى الآن .

الجامعة العربية وسوف نتناول أولاً أهداف الجامعة ثم نشر شيئاً
الى المبادئ التي تقوم عليها .

(أ) أهداف الجامعة العربية (١)

يمكن اجمال الأهداف التي انشأت من أجلها الجامعة على
النحو التالي :

(١) صيانة استقلال الدول الأعضاء :

وقد ورد النص على هذا الهدف في المادة الثانية من الميثاق
حيث جاء بها أن الغرض من الجامعة " توثيق الصلات بين الدول
المشاركة فيها ، وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها
وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد
العربية ومعالجتها " ويستهدف هذا النص العمل على تنسيق مختلف
سياسات الدول العربية حتى تظهر كتوة سياسية متجانسة في مواجهة
المجتمع الدولي ، وبالتالي يدعم هذا الموقف من استقلالها . . . ويقل
حافلاً ضد الاطماع الاستعمارية .

(ب) تحقيق التعاون في المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

وقد جاء هذا الهدف في المادة الثانية من الميثاق حيث نصت
على انه من أغراض الجامعة أيضاً تعاون الدول المشاركة فيها تعاوناً
وثيقاً بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها في الشؤون الآتية ثم عدلت
المادة ست شئون مختلفة هي باختصار : الشؤون الاقتصادية ، المراسلات

(١) انظر : د. هاشم راتب ، المرجع السابق ص ٢٦ ومما
بعدها .

الثقافة ، الجنسية ، الشؤون الاجتماعية ، والشؤون الصحية .

غير أن هذا التعداد لم يرد على سبيل الحصر ، وإنما جاء على سبيل المثال .. لأن جامعة الدول العربية منظمة اقليمية ذات أغراض عامة (١) .

(ج) تنسيق علاقات الدول الاعضاء مع بقية دول العالم :

يدخل ضمن أهداف الجامعة العربية العمل على تنسيق علاقات الدول العربية كمجموعة مع بقية دول العالم .. وقد اشارت الى ذلك المادة الثالثة من ميثاق الجامعة بقولها : أن من مهام الجامعة ، " تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي تسد تنشأ في المستقبل لكفالة الامن والسلام ، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية " .

(٢) المبادئ التي تقوم عليها الجامعة العربية (٢) .

تقوم الجامعة العربية على عدة مبادئ أهمها :

(أ) المساواة بين الدول الاعضاء :

ويستفاد هذا المبدأ من نصوص الميثاق التي تنص على المساواة في القيمة القانونية لاصوات الدول الاعضاء والتمثيل

(١) انظر : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٢٢ .

(٢) انظر المرجع السابق ، ص ٢٨ - ٢٩ .

المتساوى في أجهزة الجامعة والتناوب في رئاسة مجلس الجامعة .

(ب) عدم المساس بسيادة الدول الاعضاء :

وهذا المبدأ أشارت اليه مقدمة الميثاق ، والمادة الثانية منه ، وأيضا المادة السابعة التي قررت عدم التزام الدولة العضو بقرار مجلس الجامعة الا اذا كانت قد وافقت عليه ، وعلى أن تنفذ القرار يتم وفقا للنظم الاساسية في كل دولة من الدول الاعضاء .

(ج) عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الاعضاء :

وقد نصت على هذا المبدأ المادة الثامنة من الميثاق بقولها " تحترم كل دولة من الدول المشتركة في الجامعة نظام الحكم القائم في دول الجامعة الاخرى ، وتعتبره حقا من حقوق تلك الدول وتتعهد بأن لا تقوم بعمل يؤدي الى تغيير هذا النظام .

(د) في المنازعات التي تنشأ بين الدول الاعضاء بالطريق

السلمية :

تنص المادة الخامسة على هذا المبدأ بقولها " لأيجوز الالتجاء الى القوة لحل المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة فاذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون الى المجلس لحل هذا الخلاف كان قرار مندقد نافذا وملزما "

١ (هـ) دفع الاعتداء من الدول الاعضاء :

وهذا المبدأ تنص عليه المادة السادسة من ميثاق الجامعة التي

تقرر أنه اذا وقع امتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشي وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالامتداء أن تطلب دعوة المجلس فوراً . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء من إحدى دول الجامعة ، فانه لا يدخل في حساب الاجماع ، رأى الدولة المعتدية . واذا وقع الامتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس ، فلتمثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة في الفقرة السابقة ، واذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لاية دزل من أمثالهــــــ أن تطلب انعقاده .

ثالثاً (أجهزة الجامعة العربية

أنشأ ميثاق الجامعة العربية ثلاثة أجهزة هي :
مجلس الجامعة - الامانة العامة - اللجان الفنية .. وننتاول كل جهاز من تلك الاجهزة على النحو التالي :

(١) مجلس الجامعة العربية

يعتبر مجلس الجامعة بمثابة الجهاز الرئيسي لها ، ويختص بالاشراف على كل ما يدخل في أنشطة الجامعة .. ويتشكل من ممثلي الدول الاعضاء في الجامعة ومن مندوب فلسطين الذي يتم اختياره بمعرفة المجلس ، ولم يحدد الميثاق عدداً معيناً لمندوبي كل دولة ، كما لم يشترط شغلهم لوظائف معينة في بلادهم ، وانما ترك تحديد عددهم واختيارهم للسلطة التقديرية لكل دولة عضو (١) .

(١) انظر : د. حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٥٦ .
ومن الجدير بالذكر أن عدم النص على مستوى التمثيل لمجلس الجامعة يعتبر - في رأى بعض الفقهاء - من الميائعات الحكيمة

وينتقد المجلس انعقاداً عادياً مرتين في العام في كل مسن شهرى مارس واكتوبر، وينعقد في دورات غير عادية - كلما دعت الحاجة الى ذلك - بناء على طلب كلتاه من دول الجامعة .

والاصل أن المجلس يعقد اجتماعاته في المقر الدائم لجامعة الدول العربية بالقاهرة ، الا أنه من الجائز أن يجتمع في أى مكان آخر يمينه ، ويعتبر انعقاد المجلس صحيحاً اذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الاعضاء . ويتناوب ممثل دول الجامعة رئاسة المجلس في كل دور انعقاد عادي على أساس الترتيب الهجائي لاسماء الدول الاعضاء .

وتوجه الدعوة الى الاجتماع من الامين العام الذى عليه أن يحضر بنفسه أو من ينوبه جلسات المجلس جميعها .

ويبدأ المجلس جلساته بالموافقة على مشروع جدول الاعمال ثم يتم توزيع الاعمال الواردة بالجدول على اللجان الفرعية المشكلة داخلاً وهى وفقاً للنظام الداخلى للمجلس : لجنة الشؤون السياسية ولجنة الشؤون الاقتصادية ، ولجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية ، ولجنة الشؤون المالية والادارية ، ولجنة الشؤون القانونية .

احكام التصويت داخل المجلس

الاصل في نظام التصويت في المجلس هو الاخذ بقاعدة الاجماع فإذا اتخذ المجلس قرارات بأغلبية الاراء فانها - كقاعدة عامة - لا تلزم الا من يقبلها ^(١) واستثناء من هذا الاصل يجوز الاخذ بقاعدة الاغلبية البسيطة أو المرسوفة في بعض المسائل .

« التى تميز بها ميثاق الجامعة في هذا العدد ، لأنه يسمح بأن تكون هناك جدية في التدبير تتمشى مع مقتضيات وظروف العلاقات العربية والاحداث العالمية التى يدهى المجلس لمناقشتها » راجع د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٠٧ .

(١) راجع المادة المذبغة من ميثاق الجامعة .

فيكتفى بأغلبية الثلثين عند تعيين الأمين العام للمنظمة وأيضا عند تعديل الميثاق . كما يكتفى بأغلبية الأراء عند اتخاذ المجلس قرارا في المسائل الآتية :

- شئون الموظفين .
- اقرار ميزانية الجامعة .
- وضع النظم الداخليه لكل من المجلس واللجان والامانة العامة
- تقرير لفي أدوار الاجتماع .

كما يكتفى بعدور القرار بالأغلبية في حالات توسط المجلس في الخلاف الذي يخش منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة ، أو غيرها ، للتوفيق بينها (١) .

اختصاصات مجلس الجامعة :

يختص مجلس الجامعة بكل ما من شأنه يدخل في نطاق تحقيق الاهداف المنصوص عليها بالميثاق .. وعليه أن يتخذ من التوصيات أو القرارات ما يقتضى اتخاذه لتحقيق تلك الاهداف .. وعلى عيسى وجهه الخصوص النهوض بالاتي :

(١) يعتبر نظام التمويل في المجلس من القواعد المستحدثة في طرق التمويل في المجالس الدولية . والغرض من هذا النظام احترام سيادة الدول الاعضاء جميعها دون أن يترتب على ذلك شغل نشاط مجلس الجامعة العربي في حالة عدم توافر الاجماع ، ففي هذه الحالة يجوز صدور قرارات بالأغلبية ولكنها لا تلزم غير الدول التي قبلتها .

انظر دة . محمد حافظ غانم ، المرجع السابق ص ٥٩ .

(١) القيام بدور المحكم أو الوسيط لتسوية المنازعات التي قد تنشأ بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة (المادة رقم ٥) .

(٢) اتخاذ التدابير اللازمة لدفع ما قد يقع على احدى دول الجامعة من عدوان سواء وقع من دولة أخرى عضو أو من دولة غير عربية .

(٣) تقرير وسائل التعاون مع الهيئات والمنظمات الدولية الأخرى المختصة بحفظ السلم والأمن الدولى ، أو بتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية بين الدول .

(٤) الاشراف على تنفيذ الدول الاعضاء للاتفاقات التي تبرمها فى الشؤون الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية وشؤون المواثبات ، وشؤون الجنسية ، والجوازات ، وتنفيذ الاحكام ، وتطبيق المعجمرين ، وغير ذلك من الامور المشار اليها فى المادة ٢/٢ من الميثاق .

(٥) تعيين الامين العام للجامعة .

(٦) اعتماد ميزانية الجامعة وتحديد ائتمنة الدول الاعضاء .

(٧) تعيين الامناء المساعدين والموظفين الرسميين لجامعة بناء على ترشيح الامين العام .

(٨) وضع النظام الداخلى لأممال الامانة العامة وشؤون الموظفين .

(ب) الامانة العامة لجامعة الدول العربية

تشكل الامانة العامة لجامعة الدول العربية من أمين عام

وأمناء مساعدين ، وعدد كاف من الموظفين . ويتم تعيين الأمين العام بقرار من مجلس الجامعة يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات ^(١) أما بالنسبة للأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين فهؤلاء يقوم الأمين العام بترشيحهم ويصدر قرار تعيينهم من مجلس الجامعة . وبالنسبة للموظفين العاديين فيتم تعيينهم بمعرفة الأمين العام . وقد منح الميثاق درجة سفير للأمين العام ، بينما منح الأمناء المساعدين درجة وزراء مفوضين ^(٢) .

ويقع مجلس الجامعة النظام الداخلي لأعمال الأمانة العامة وشؤون الموظفين ، ولحسن تنظيم العمل بالأمانة العامة فقد انشئت بها عدة إدارات هي :

(١) راجع رسالة الدكتور محمد عبد الوهاب الساكت ومفهومها " الأمين العام لجامعة الدول العربية " ، القاهرة سنة ١٩٧٣ ص ١١١ وما بعدها . ومن الجدير بالذكر أن منصب أمين عام الجامعة شغله حتى الآن ثلاثة هم : الأستاذ عبد الرحمن عزام الذي كان يعصمرف بحماسة الشديد لفكرة القومية العربية . . والذي أدى دورا بارزا وبذل جهدا ملموسا في تهيئة الظروف لإنشاء الجامعة . . وقد جاء تعيينه كأول أمين عام للجامعة في ملحق للميثاق . . وقد استمر في توجيه سياسة الجامعة ووضع تقاليدها إلى أن استقال سنة ١٩٥٢ بسبب خلاف سياسي نشب بينه وبين بعض الدول الأعضاء ، وخلفه في هذا المنصب السيد عبد الخالق حنونة في المدة من (١٩٥٢-١٩٧٢) ويشغل هذا المنصب حاليا السيد محمود رياضي .

(٢) مما هو جدير بالإشارة إليه أن مجلس الجامعة رافق بجلسته المنعقدة في ١٠ مايو ١٩٥٢ على اتفاقية " مزايا وحصانات جامعة الدول العربية " وقد حددت المادة ٢٠ من تلك الاتفاقية - الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها موظفوا الجامعة حسب الفئة التي يحددها مجلس الجامعة لكل منهم ، وهذه الحصانات والامتيازات هي " الحصانة القضائية عما يعبر عنهم بصفتهم الرسمية ، الأمعاء من الحرية على مرتباتهم ومكافآتهم التي تقاضوها وتقاضونها من الجامعة ، الأمعاء هم وزوجاتهم وأفراد أسرهم الذين يعولونهم - من تبريد الهجرة والإجراءات الخاصة بقتيد الأجانب ، التسهيلات التي تمنح لموظفين الذين في درجتهم من أعضاء الهيئات الدبلوماسية

١) الادارة السياسية :

وتختص بتتبع التطورات السياسية التي لها صلة بنشاط الجامعة ، وتقوم بتجميع البيانات والوثائق التي تخدم هذا الغرض وتعد للامين العام التقارير والوثائق التي تساعد في النهوض بوظائفه السياسية .

٢) ادارة شؤون فلسطين :

وتهتم هذه الادارة بكافة المسائل المتفرعة عن قضية فلسطين على المستويين الدولي والعربي .

٣) ادارة المقاطعة :

وينحصر نشاطها في منع اسرائيل من بسط نفوذها الاقتصادي على الدول العربية ، والقيام بجهد مكثف لفرق حصار اقتصادي على نشاط اسرائيل على المستوى الدولي .

« المعتمدين لدى الحكومة ذات الشأن ، التسهيلات التي تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين في وقت الازمات الدولييه فيما يتعلق بحق بعودتهم لوطنهم ، الاعفاء في بحر سنة من تاريخ تسلمهم العمل من الرسوم الجمركية مما يستوردون من اثاث ومشاغ بمناسبة اول توطن في الدول صاحبة الشأن » .

هذا الى جانب الاعفاء من الخدمة الوطنية . أما بالنسبة للامين العام والامناء المساعدين والموظفين الرئيسيين هم وزراءهم وأولادهم القصر فيتمتعون بالحصانات والامتيازات التي تمنح طبقا للعرف الدولي للمبعوثين الدبلوماسيين كل بحسب درجته .

انظر : د. الفخيم في التنظيم الدولي ، المرجع السابق ص ١٠٨٧ هامش (١) .

— د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ وما بعدها .

اختصاصات الأمين العام :

يعتبر الأمين العام للجامعة - كما سبق أن ذكرنا - على قمة الجهاز الإداري بالجامعة .. ويعد مسئولا عن أعمال سائر العاملين بالأمانة العامة وهو في قيامه بعمله يمارس نوعين من الاختصاصات :

١ - اختصاصات إدارية : وتنحصر في تعيين الموظفين وترقيتهم وتأديبهم وفصلهم وفقا للنظام الموضوع بمعرفة مجلس الجامعة ، كما يختص بوضع خطة العمل الإداري في المنظمة ، ومتابعتها ، والإشراف على كافة الجوانب الإدارية والمالية لجهاز المنظمة على وجه العموم .

٢ - اختصاصات سياسية : وهذه الاختصاصات لم ينص عليها الميثاق صراحة ، ولكنها جاءت نتيجة الممارسة وكفورية لازمة لحسن سير العمل داخل المنظمة من جهة ، والدور الذي يجب أن يقوم به الأمين العام في العلاقات السياسية العربية من جهة أخرى ، وقد برزت تلك الاختصاصات بعد أن دأب مجلس الجامعة في تكليف الأمين العام بتنفيذ أو متابعة تنفيذ ما يعدره من قرارات .. وكثيرا ما عهد الأمين العام إلى الدخول مع الدول الأعضاء في مباحثات سياسية بقصد تقريب وجهات النظر عندما تتباين الآراء أو يشور الخلاف .

رابعة : دور الجامعة العربية كمنظمة اقليمية :

حتى يمكن بحث الدور الذي تقوم به الجامعة العربية كمنظمة اقليمية فلا بد أن نستعرض المناهج التي تملكها الجامعة في سبيل تحقيق أهدافها .. وما يواجه تلك المناهج من عوامل النجاح أو الاخفاق ، ولعلنا من خلال هذا العرض

نستطيع تقدير دور الجامعة واحتمالات المستقبل بالنسبة لها .

وقد سبق أن تعرضنا لأهداف الجامعة العربية ، ومرفقنا أن تلك الأهداف - حسبما جاءت في الميثاق والتطورات التي لحقت به - تتلخص في الآتي : -

- - تدعيم التضامن العربي في المجالات السياسية .
- - تحقيق رفاهية الشعوب العربية .

وتسمى الجامعة لتحقيق هذين من طريق تطبيق عدد من المناهج المختلفة تتفق وطبيعة الهدف المنشود . كما تتبع سياسة خارجية تتفق وهذه الأهداف . . وسنحاول فيما يلي الإشارة إلى تلك المناهج بشيء من الإيجاز .

(١) مناهج جامعة الدول العربية

لتدعيم التضامن العربي في المجالات السياسية

لا جدال أن الهدف الأساسي الأول الذي أنشئت الجامعة العربية من أجله ، هو " تدعيم التضامن بين الدول العربية في المجالات السياسية " تمهيدا للوصول بها إلى مرحلة الوحدة الشاملة فيما بينها . وفي ذلك تشير المادة الثانية من ميثاق الجامعة على أن الغرض من انشائها هو : " توثيق العلاقات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقا للتعاون بينها - رعاية استقلالها وسيادتها ، والظفر بمصلحة عامة في شؤون البلاد العربية ومصلحتها " .

وإذا كان تنسيق الخطط السياسية مطلباً - في حد ذاته - لمواجهة المجتمع الدولي كقوة سياسية متماسكة ، فإن تسوية المنازعات التي تنشأ بين دولتين أو أكثر - من دول الجامعة -

بالرسائل السلمية ، يعتبر مطلباً ثانٍ يدعم أسس التعاون السياسي فيما بينهم ، كما أن قيام الجامعة باتخاذ التدابير اللازمة لدفع أى اعتداء يقع على احدى الدول العربية الأعضاء يعتبر مطلباً ثالث يكمل حلقة التعاون السياسي فيما بين دول الجامعة .

وبذا يمكن القول أن هناك ثلاثة مناهج متكاملة تسلكها الجامعة لتحقيق التضامن العربى فى المجالات السياسية هى :

- تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء .
- تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية .
- إقامة نظام للأمن الجماعى العربى .

المنهج الأول

تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء

حرص ميثاق الجامعة على تأكيد هذا المنهج فى المادة الثانية منه ، والهدف من ذلك هو اظهار الدول العربية كقوة سياسية متماسكة وغير متعارضة فى مواجهة المجتمع الدولى . والمفروض أن مجلس الجامعة هو الذى يتولى مهمة التنسيق بين السياسات المختلفة ، ويصدر القرارات اللازمة فى هذا الشأن . وطبقاً للقاعدة العامة لأن انضمام الدول الى المنظمات الإقليمية ، يؤدى الى التزامها بعدم الخروج على أهدافها أو قراراتها ، كما يؤدى الى تقييد حريتها فى إبرام معاهدات أو اتخاذ مواقف - فيما بينها أو مع الدول الأجنبية - تتعارض مع ميثاق المنظمة أو سياستها (١) .

(١) أنظر : د . مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٢٤ .

وقد كان من الطبيعي أن يؤكد " بروتوكول الاسكندرية " على تلك القاعدة حيث قرر أن " لكل دولة أن تتخذ مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أو روحها ولا يجوز في أية حال اتساع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو أية دولة منها " ٥٥ إلا أن نص المادة التاسعة من ميثاق الجامعة أثار الشك من الجدل حول مدى حرية الدول الأعضاء في الالتزام بهذه القاعدة ، فقد جاء بتلك المادة قولها : " لدول الجامعة العربية الرغبة في تعاون أوثق أو روابط أقوى فيما بينها ، مما نص عليه في هذا الميثاق ، أن تتخذ بينها من "الاتفاقات متشابهة لتحقيق هذه الأغراض . والمعاهدات والاتفاقات التي سبق أن عقدتها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تلغى الالتزامات الآخرين " ٥٥ فمن الواضح أن هذا النص لم يؤكد القاعدة العامة صراحة ، كما أنه في ذات الوقت لم ينفها ٥٥ وهذا ما أدى إلى الاختلاف حول مدى حرية الدول الأعضاء في إبرام المعاهدات أو اتباع سياسة خارجية تتعارض مع أهداف الجامعة أو مبادئها ، أو تضر بأحد الدول الأعضاء .

وهناك رأيان في هذا الشأن : رأى يقول أن المادة التاسعة من الميثاق جاءت صريحة في منح الدول حرية مطلقة في إبرام المعاهدات - وهذا على عكس ما قرره بروتوكول الاسكندرية - ويؤكد ذلك أن الميثاق لم يتفطن لما مماثلاً للمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على أنه : "إذا تعارضت الالتزامات التي يربط بها أعضاء الأمم المتحدة ، وفقا لأحكام هذا الميثاق ، مع أي التزام دولي آخر يرتبطون به ، فالعبرة بالالتزاماتهم المترتبة على هذا الميثاق " ومن ثم فليس هناك التزام قانوني على عاتق الدول الأعضاء بتقييد سياستها الخارجية وفقا لما يراه مجلس الجامعة (١) .

(١) أنظر : د . عائشة راتبه المرجع السابق ، ص ٣٥ - ٣٦

والرأى الثانى يذهب الى أن ميثاق الجامعة يمنح مجلس الجامعة الحق فى الرقابة على المعاهدات التى تبرمها الدول الأعضاء لمنعها من اتباع سياسة خارجية تتعارض مع أهداف الجامعة العربية أو مبادئها أو تضر بأحدى الدول، ويقول أصحاب هذا الرأى (١) أنه : " إذا كانت المادة التاسعة من ميثاق الجامعة العربية قد تركت للأعضاء اختصاص المفاوضة وعقد المعاهدات ، وإذا كانت هذه الدول تملك بناء على ذلك حق عقد اتفاقات فيما بينها أو مع دول أجنبية ، فإن ذلك كله يخضع لرقابة مجلس الجامعة العربية " . والجامعة العربية - طبقا لما ورد فى مقدمة ميثاقها وفى المادة الثانية منه - يجب أن تسعى الى توثيق العلاقات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية ، ومجلس الجامعة هو الهيئة المكلفة وفقا للمادة الثالثة من الميثاق بتنسيق الخطط السياسية للدول الأعضاء ، فإذا كانت موافقة المجلس غير ضرورية لعقد المعاهدات الخاصة ، فإن مجلس الجامعة يملك بمقتضى عقده الطبيعى كهيئة عليا تشرف على الجامعة - أن يراقب ما يتم عقده من المعاهدات ليتحقق من موافقتها للغرض من الميثاق ولصالح الدول الأعضاء .

ويستدل أصحاب هذا الرأى على صحة قولهم بما جاء بالمادة ١٧ من ميثاق الجامعة التى ألزمت الدول الأعضاء أن تودع لدى الأمانة العامة نسخا من جميع المعاهدات والاتفاقات التى عقدها مع أية دولة أخرى .. إذ أن مثل هذا الإيسداع وسيلة لإطلاع مجلس الجامعة على هذه المعاهدات ، ومراقبة عدم مخالفتها لأحكام الميثاق .

كما يستدلون أيضا بما جاء بالمادة العاشرة من

(١) راجع : الدكتور حافظ غانم "محاضرات عن جامعة الدول العربية" المراجع السابق ، ص ٥٣ .

العربية وخاصة قضية فلسطين ، وأهم هذه المبادئ هي: احترام سيادة كل دولة ، ومراعاة النظم السائدة فيها وفقا لدساتيرها وقوانينها ، وعدم التدخل في شئونها الداخلية ، واستغدام الصحف والنشر في خدمة القضايا العربية ، ووقف حملات التشكيك والمهاترة (١) . غير أن مثل هذه الإجراءات لم تكن مستوى إجراءات وقتية لم تلبث قليلا الا وتعود الأمور كما كانت عليه . وهذا يرجع بالدرجة الأولى الى ضعف نصوص الميثاق في تحديد هذا المنهج ، وغموض الالتزامات التي تقع على عاتق الدول الأعضاء في مجال تطبيقه ، وعدم وجود تخطيط سليم لسياسة خارجية عربية موحدة .

المنهج الثاني

تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية

أشارت المادة الخامسة من ميثاق الجامعة الى هذا المنهج بقولها : " لا يجوز اللجوء الى القوة لفن المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فإذا نشب نزاع لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون الى المجلس لفن الخلاف كان قراره عندئذ نافذا وملزما ، وفي هذه الحالة لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداوات المجلس وقراراته ، ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخش منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما ، وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء " .

(١) راجع بشيء من التفصيل : د. سامي عبد الحميد "قانون المنظمات الدولية" ، ص ٤٢٢ هامش (٢) .

وراجع أيضا : د . جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٦٧٦ .

ومن الواضح أن هذه المادة وضعت ثلاثة أسس للفوضى
المنازعات وديا بين الدول الأعضاء هي :

(أ) تحريم الالتجاء الى القوة لفض المنازعات ، وهذا
التحريم يقع على عاتق الدول الأعضاء التزاما بعدم اللجوء
الى القوة لتسوية ما بينها من خلافات مهما كان السبب ، وهذا
يتمشى مع التطور الذى حدث فى العلاقات الدولية منذ بدايته
عصر التنظيم الدولى ، ويساير أحد المبادئ التى تقوم عليها
منظمة الأمم المتحدة ، ويتفق مع أحد مناهجها لتحقيق السلام
العالمى .

(ب) أن مجلس الجامعة يجوز له التدخل بوضعه سلطة
تحكيم لتسوية المنازعات التى تنشأ بين الدول الأعضاء ،
ويصدر قرار التحكيم فى هذه الحالة بالأغلبية دون أن يكون
للدول المتنازعة حق الاشتراك فى مداوات المجلس وقراراته .
ويعتبر القرار الصادر من المجلس فى هذه الحالة قرارا نافذا
وملزما ، غير أنه يشترط لقيام المجلس بمهمة التحكيم شرطان :

- أن توافق كل الدول المتنازعة على عرض النزاع على
مجلس الجامعة ، أى أن المجلس لا يجوز له التدخل بوضعه سلطة
تحكيم الا بموافقة كل الدول الأطراف فى النزاع . ومن ثم فإن
اللجوء الى المجلس فى هذه الحالة يعتبر أمرا اختياريا .
وليس اجباريا .

- أن يكون النزاع المطلوب عرضه على المجلس قليلا
الأهمية أو بمعنى آخر نزاع " لا يتعلق باستقلال الدولة أو
سيادتها أو سلامة أراضيها " .

(ج) أن مجلس الجامعة له حق التدخل كوسيط لحـمـل

المنازعات التي يخشى منها وقوع حرب بين دول الجامعة أي بين دولة من دول الجامعة ودولة أخرى . ومهمته في هذه الحالة هي محاولة التوفيق بين وجهات النظر المتعارضة ، ولا يجوز لأطراف النزاع رفض هذه الوساطة طالما كان النزاع على درجة من الخطورة يهدد بنشوب حرب بينهم ، وتصدر قرارات المجلس في هذه الحالة بالأغلبية دون أن تحسب فيها أصوات الدول المتنازعة غير أن ما يتوصل اليه المجلس في قراراته لا يعتبر ملزماً للدول الأطراف ، لأن تدخله جاء باعتباره وسيطاً ، والقاصدة العامة أن قرارات الوساطة غير ملزمة ، وذلك على خلاف الحالة السابقة التي تعتبر قرارات التحكيم نافذة وملزمة .

من ذلك يتبين أن منهج تسوية المنازعات بين الدول الأعضاء في الجامعة العربية ، قد وضع التزاماً قانونياً على صائق تلك الدول بضرورة تسوية ما يثور بينها منازعات بالطرق السلمية . . . غير أن الميثاق قدم وسيلتين فقط يمكن أن تلجأ اليهما الدول الأعضاء في هذا الصدد ، هما التحكيم والوساطة من طريق مجلس الجامعة . وقد أغفل الميثاق كلية إنشاء جهاز متخصص يمكن اللجوء اليه ويملك إصدار قرارات ملزمة في هذا الشأن (١) .

كما لم يقدم بديلاً في حالة فشل الويلتين المنصوصه عنهما . وهذا دليل على ضعف هذا المنهج وعدم استجابته للمتغيرات والظروف الدولية المختلفة ، وقد كان من المفروض - والميثاق يضع منهجاً لفض المنازعات سلمياً بين الدول الأعضاء - أن يكون إنشاء جهاز قضائي دائم يمكن اللجوء اليه في مثل هذه الحالات ضرورة يقتضيها سلامة المنهج وتكامله من الناحيتين السياسية والقانونية .

(١) أنظر : د. مفيد شهاب ، المرجع السابق ، ص ٤٣٢ .
أيضاً د. جعفر عبد السلام ، المرجع السابق ، ص ٦٧٩ .

ومن العجيب أن وافق ميشاق الجامعة راودتهم هذه الفكرة ولكنهم اكتفوا بالإشارة في المادة ١٩ من الميثاق على أن تقوم محكمة عدل عربية أمر له الأولوية عند بحث تعديل الميثاق . ورغم أن مؤتمر القمة العربي المنعقد في الاسكندرية سنة ١٩٦٤ وافق على فكرة إنشاء تلك المحكمة ، كما سبق أن تم رفع المشروعات المحددة في هذا الشأن في السنوات ١٩٥١ و ١٩٦٥ و ١٩٦٣ . إلا أنه حتى الآن ما زال منهج الجامعة لتسوية المنازعات بالطرق السلمية ، يفتقر الى وجود هيئة قضائية قانونية تنهض بهذه المهمة على غرار محكمة العدل الدولية ، وإن دل ذلك على شيء ، فإنما يدل على ضعف الأساس الذي يقوم عليه منهج التسوية السلمية للمنازعات ، والافتقار الميثاق الى الفواصل القانونية اللازمة ، والوسائل الفنية الملائمة لوضع هذا المنهج موضع التنفيذ السليم (١) .

المنهج الثالث

نظام الأمن الجماعي العربي

أشارت الى هذا المنهج المادة السادسة من الميثاق حيث تقول : " إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة ، أو غش وقومه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة مجلس الجامعة للانعقاد فوراً . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ، ويصدر القرار بالإجماع ، فإذا كان الاعتداء من احدى دول الجامعة لا يدخل في حساب الاجماع رأى الدولة المعتدية .

وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى

عليها حاجة من الاتصال بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيسه أن يطلب العقادة للنهاية البينة في الفترة السابقة ، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لاية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده " .

والواقع أن منهج الأمن الجماعي العربي كما عبرت عنه هذه المادة يعتبر غاية في الضعف والقصور لأكثر من سبب :

أولاً : أن هذه المادة لم تفع مصيارا لمفهوم العدوان بل تركت تقدير ذلك في كل حالة لمجلس الجامعة .. ونظرا لأنه يتعين أن يصدر المجلس قراره بالاجماع باعتبار ما وقع يمثل عدوانا وبتحديد الدولة المعتدية ، لذا فإن أي خلاف بين أعضاء المجلس حول تكييف الوقع كفيل بأن يشل أي دور للجامعة فسي هذا الصدد .

ثانياً : حتى إذا تمكن المجلس من الوصول الى قرار بوجود عدوان من دولة على أخرى ، فعليه في هذه الحالة أن يتخذ التدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء .. وهنا نجد أن (المادة ٦) سكتت من نوعية هذه التدابير .. كما لم تحدد العقوبات التي يمكن أن توقع على الدولة المعتدية ، ولمسم تبين المساعدات التي ينبغي أن تقدم لضحية العدوان (١) ، فإذا أضفنا الى ذلك أن قرار اتخاذ التدابير لابد أن يصدر بالاجماع لأدركنا مدى العقوبات التي يمكن أن تعول دون اتخاذ أي قرار لمجرد اعتراض احدى الدول .

ثالثاً : على فرض أن المجلس توصل الى تحديد المعتدي وتوصل الى اتخاذ قرار بالتدابير اللازمة لدفع هذا الاعتداء ،

(١) أنظر : الدكتور حافظ غانم "المرجع السابق" ص ٥٠-٥١

لأنه يبقى البحث عن وسيلة تنفيذ تلك التدابير وهذا يرجع إلى أن الميثاق أغفل إنشاء الأداة التي تكون قادرة على تنفيذ تدابير القمع، وخاصة تلك التي تتعلق باستخدام القوة المسلحة، وهكذا أصبح على مجلس الجامعة أن يبحث عن الوسيلة التي يمكن بموجبها تنفيذ التدابير التي يراها . . وقرار المجلس في هذا الأمر يخضع لقاعدة الإجماع التي من العسير تحقيقها .

رابعاً : أن مجلس الجامعة العربية لا يستطيع أن يتدخل من تلقاء نفسه في حالة وجود عدوان على إحدى الدول الأعضاء، وليس له أن يقرر التدابير اللازمة لردع هذا العدوان، وله هذا الحق فقط إذا لجأت إليه الدولة المعتدى عليها وطلبت منه المساعدة .

لكل هذه الأسباب بدأ نظام الأمن الجماعي العربي، كما جاء في الميثاق، ضعيفاً واهياً، ولا يستجيب للتطورات العالمية في تحقيق سلام وأمن مجموعة الدول العربية . فليس هناك التزامات على عاتق الدول الأعضاء بأعداد خطط سابقة لمواجهة الاعتداءات المحتملة، كما لا توجد الأداة الفنية العربية الموحدة القادرة على تنفيذ هذه الخطط، هذا بالإضافة إلى ضرورة صدور قرارات مجلس الجامعة بالإجماع في كافة المسائل المتعلقة بهذا النظام . ولهذا لم يكن غريباً أن تفشل الجامعة العربية في التعدي للعدوان الاسرائيلي على فلسطين في سنة ١٩٤٨، ولا تشترك في قمع العدوان على مصر سنة ١٩٥٦^(١)

ومن الجدير بالذكر أن الدول العربية استعصرت فعلاً هذا المنهج منذ البداية، فعملت جاهدة لتلافي قصور ميثاق

(١) أنظر : د. حافظ غانم، المرجع السابق، ص ٥١ .

الجامعة في هذا المجال ، وكان العدوان الاسرائيلي على فلسطين ، واستمراره في الاعتداء على سلامة اقاليم عدد من الدول العربية ، سببا جوهريا أدى الى عقد معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي في ١٧ يونية سنة ١٩٥٠ . وقد حاول واضعو هذه المعاهدة اقامة نظام للأمن الجماعي العربي يركز على أسس سليمة فأشاروا الى التدابير التي يمكن اتخاذها في حالة وقوع عدوان على دولة عربية .. كما أكدوا على الالتزامات التي تقع على عاتق الدول الأعضاء في هذه الحالة .. وأخيرا أقاموا أجهزة عسكرية يمكنها القيام بتنفيذ التدابير التي يتم الاتفاق عليها (١) .

ويمكن تلخيص أهم الأسس التي يركز عليها هذا النظام على النحو التالي :

(أ) اعتبرت الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة منها بمثابة اعتداء عليها جميعا (المادة ١/٢) .

(ب) في حالة نشوب حرب فجائية أو قيام حالة دولية يخشى خطرها تبادر الدول المتعاقدة على الفور الى توحيد خططها ومسابقتها في اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التي يقتضيها الموقف (المادة ٢ / ٢) .

(ج) تلتزم الدول المتعاقدة بتقديم المعونة التي أي دولة طرف تتعرض للعدوان ، وأن تتخذ على الفور - منفردة أو مجتمعة - جميع التدابير وتستخدم جميع ما لديها من وسائل ، بما في ذلك استخدام القوة المسلحة ، لرد الاعتداء ولإعادة الأمن والسلام الى شعبهما ، وذلك عملا بحقها المسلح به في

الدفاع الشرعي - الفردي والجماعي - عن كيانها وسلامتها
(المادة ٢ / ١) .

(د) تتعاون الدول المتعاقدة فيما بينها لدعم
معلوماتها العسكرية وتعزيزها ، وتشارك بحسب مواردها
وحاجاتها ، في تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية
لمقاومة أي اعتداء مسلح .

(هـ) تعهدت الدول المتعاقدة بآلا تهرم أي انفاساق
دولى تتناقض أحكامه مع المعاهدة وبآلا تسلك في علاقاتها
الدولية مع الدول الأخرى مسلحا يتنافى مع أغراض هذه المعاهدة
(المادة ١٠) .

(و) ربطت المعاهدة تطبيق هذا النظام بالتعاون التام
مع الأمم المتحدة ، وحرمت على أقطار مجلس الأمن بوقوع الاعتداء
وما اتخذ في صدده من تدابير للقيام بالمسؤوليات التي
يظطلع بها في مثل هذه الأحوال .. وعلا بنص المادة ٥٤ من
ميثاق الأمم المتحدة .

(ز) وأخيرا فقد أنشأت الاتفاقية جهارين عسكريين من
أجل مراقبة وتنفيذ هذا النظام هما : مجلس الدفاع المشترك
ويتكون من وزراء الخارجية والدفاع الوطنى للدول الأعضاء أو
من ينيبون عنهم ، واللجنة العسكرية الدائمة وتتكون من
ممثلين هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة (١) .

(١) راجع بخصوص اختصاصات كل من مجلس الدفاع المشترك
واللجنة العسكرية الدائمة ، الملحق العسكرى للاتفاقية وكذا
البروتوكول الإضافى (١) .

وأنظر : د . حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٧٠ ومما
بعدها ، وأيضا د . عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١٢ وما
بعدها ، د . جعفر عبد السلام ، ص ٦٨ وما بعدها .

والواقع أن نظام الأمن الجماعي كما نصت عليه
اتفاقية " الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي " يعتبر خطوة
أوسع مدى مما جاء بميثاق الجامعة .. ومع ذلك فلم يقدم هذا
النظام المنهج الكافي والمتكامل للدفاع عن أمن السدول
العربية .. للأسباب الآتية :

- أنه لم يعمل على توحيد الجيوش العربية تحت قيادة
مشتركة تكفل في وقت السلم مواجهة جميع الاحتمالات المتوقعة
في عدوان يقع على إحدى الدول العربية ، وفي ذات الوقت تضمن
ردع المعتدى وقت الحرب (١) .

- أن مجلس الدفاع المشترك يصدر قراراته بأغلبية
الثلثين تطبيقاً للمادة ٦ / ٣ من الاتفاقية ، غير أن هذه
القرارات تخضع لقرار مجلس الجامعة ، ويشترط أن يقرها هذا
المجلس بالإجماع .. وبذلك يكون مجلس الدفاع المشترك خاضعاً
في سلطاته ومباشرته لأختصاصاته إلى مجلس الجامعة باعتباره
الجهاز العام للجامعة العربية ، وهذا يقلل من أهمية الاكتفاء
بأغلبية الثلثين بالنسبة لقرارات مجلس الدفاع المشترك
مادامت ستفقد بعد ذلك لشرط الإجماع عند اعتمادها من مجلس
الجامعة (٢) .

- أنه بعد عام ١٩٥٤ توقفت الأجهزة العسكرية ضمن
الاجتماع أيذاها باخفاق هذا النظام ، مما حدا بالدول العربية
إلى محاولة التعاون العسكري فيما بينها خارج نطاق الجامعة
وذلك بعقد اتفاقيات عسكرية ثنائية أو ثلاثية بينها ، ومنها
على سبيل المثال : اتفاقية ثنائية للدفاع المشترك بين

(١) أنظر : د. حافظ غانم ، المرجع السابق ، ص ٧٧ .

(٢) أنظر : د. عبد العزيز سرحان ، المرجع السابق ، ص ١١٧ .

سوريا ومصر في ٢٠ أكتوبر سنة ١٩٥٥ ، واتفاقية ثلاثية للدفاع المشترك بين مصر والمملكة العربية السعودية واليمن في ٢١ أبريل سنة ١٩٥٦ ، واتفاقية شناعة للدفاع المشترك بين مصر والأردن في ٦ مارس سنة ١٩٥٦ . الخ .

وتتلخص المبادئ التي نعت عليها تلك الاتفاقيات في

- المحافظة على استقلال وأمن الدول المشتركة فيها من طريق التعاون العسكى فيما بينها فى وقت السلم وفى وقت الحرب .

- التعاون العسكري عن طريق وضع جيوش الدول المتعاقدة كلها أو جانب منها تحت إشراف مشترك تباشره مجالس عليا أو مجالس عربية وقيادات مشتركة في وقت السلم وفي وقت الحرب... وتعد هذه الجيوش المشتركة لصد أي عدوان يقع على إحدى الدول الأعضاء مع التزام الدول الأعضاء بعدم إبرام أي صلح منفرد مع المعتدي أو عقد أي اتفاق معه دون موافقة الأعضاء الآخرين .

وهكذا نجد منهج الأمن الجماعي، سواء في ميثاق الجامعة العربية أو في اتفاقية الدفاع المشترك المكتملة له، لم يحقق للأمة العربية ما كانت تصبو إليه من وجود نظام أمن إقليمي لتأمين استقلال الدول العربية الأعضاء والمحافظة على السيادة القومية لتلك الدول^(١).

(١). جرت عدة محاولات لوضع منهج الأمن الجماعي - في ظل الجامعة العربية - موضع التنفيذ ، وأهم تلك المحاولات اجتماع وزراء الخارجية العرب في بغداد بتاريخ ٣٠ يناير سنة ١٩٦١ والقرار الذي اتخذوه بدعوة الهيئة الاستشارية العسكرية من رؤساء أركان الجيوش العربية للإجتماع في أقرب وقت ممكن - متضمنا اليهم رؤساء أركان الجيوش العربية غير المشتركة في

(٢) مناهج جامعة الدول العربية لتحقيق رفاهية الشعوب العربية

الهدف الثانى الذى تسعى الجامعة العربية الى تحقيقه هو " رفاهية الشعوب العربية " ووسيلة تحقيق هذه الرفاهية تأتى من طريق التعاون الوثيق بين الدول الاعضاء فى مجالات الاقتصاد والثقافة والاجتماع والعلوم وغيرها من المجالات التى تحقق للدول العربية الاستقرار والطمانينة وتوفير أسباب الرفاهية والعمران فى بلادها .

وقد تأكد هذا الهدف بموجب معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادى بين دول الجامعة ، فنمت المادة السابعة منها على أنه : " استكمالاً لأغراض هذه المعاهدة وماترمى اليه من اشاعة الطمانينة وتوفير الرفاهية فى البلاد العربية ورفع مستوى المعيشة فيها ، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار موارثها الطبيعية ، وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية والزراعية والصناعية ، وبوجه عام على تنظيم نشاطها الاقتصادى وتنسيقه واهرام ماتلقفيه الحال من اتفاقات خاصة لتحقيق هذه الاهداف " .

وقد أنشئت هذه المعاهدة جهازاً جديداً ليوكل اليه مهمة تحقيق هذه الاهداف وهو " المجلس الاقتصادى " .. ويتشكل هذا المجلس من وزراء الدول المتعاقدة المختصين فى الشؤون الاقتصادية أو من يمثلونهم اذا استحال حضورهم بأنفسهم ، ويدخل فى اختصاصه ، العمل على تحقيق التعاون بين الدول العربية على غير وجه ، وتنفيذ ما نصت عليه المادة السابعة

= ميشاق الضمان الجماعى العربى ، وذلك لبحث خطة منع اسرائيل من تنفيذ مشاريعها العدوانية . غير أن هذا الاجتماع لم يسفر عن نتيجة ذات قيمة .
كما عقد مؤتمر القمة الاول فى القاهرة خلال الفترة من
==

من الاتفاقية .

وقد قام هذا المجلس بالعديد من الانجازات في مجال تخصصه . . . كما ساهم في انشاء الوكالات المتخصصة التي تباشر أنشطة فنية متعددة في نطاق الجامعة . ونستطيع ان نقول من واقع الانجازات التي تحققت - في نطاق هذا الهدف - أن الجامعة تسلك منهجين في هذا الصدد هي :

- تشجيع الاتفاقات الجماعية فيما بين الدول الاعضاء
- الاستعانة بالأجهزة والوكالات والهيئات التي تنشئها لهذا الغرض .

(سادسا) : تقدير دور الجامعة العربية

واحتتمالات المستقبل بالنسبة لها

استعرضنا فيما سبق الدور الذي تقوم به جامعة الدول العربية كمنظمة اقليمية ، وعرفنا من خلال عرض هذا الدور أن الجامعة العربية تسعى لتحقيق اهدافها عن طريق عدة مناهج سواء لتحقيق التضامن العربي في المجالات السياسية ، أو تحقيق التعاون العربي في المجالات غير السياسية أي الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والعلمية .

وإذا كانت المناهج التي سلكتها الجامعة لتحقيق

١٣ - ١٧ يناير ١٩٦٤ وكان من أهم قراراته انشاء " قيادة عربية موحدة " وفي مؤتمر القمة الثالث الذي عقد في السداء البيضاء في المدة من ١٣ - ١٧ سبتمبر ١٩٦٥ كان أهم قسرات يتخذها المؤتمر هو " التزام الملوك والرؤساء العرب بميثاق التضامن العربي ، القاعدة الأساسية لوحدة العمل المشترك للتحرر من الاستعمار والصهيونية وجميع مظاهر السيطرة الأجنبية " غير أن هذه المحاولات وغيرها باءت بالفشل .

الهدف الثانى قد حلت نجاحا لا يمكن انكاره أو التهورين من شأنه رغم تواضعه الا أن العكس صحيح بالنسبة لمناهج تحقيق التضامن العربى فى المجالات السياسية .

فقد رأينا كيف منيت الجامعة بالفشل فى تنسيق الخطط السياسية بين الدول الاعضاء ، كما بان لنا قصور منهج تسوية المنازعات بالطرق السلمية من خلال أجهزة الجامعة حيث لا يوجد الجهاز القضائى الدائم الذى يمكن اللجوء اليه فى حالات المنازعات القانونية ... وأخيرا عرفنا الى أى مدى لم يحقق منهج الامن الجماعى العربى أهدافه ، والاسباب التى أدت الى ضعف هذا النظام ، وعدم ملاحقته للتحدى للدفاع من أمن الدول العربية ، وقصوره فى مواجهة العدوان على أى دولة من الدول العربية .

والواقع أننا اذا ألقينا نظرة شمولية على أهداف الجامعة العربية وما تحقق منها خلال ما يقرب من اثنين وأربعين عاما - وهى الفترة التى عاشتها الجامعة منذ انشائها فى الماشر من شهر مايو ١٩٤٥ حتى الآن - لأدركنا على الفور - بالقياس الى ما حققته منظمات اقليمية أخرى احدث نشأة - أن الجامعة العربية تعتبر متخلفة ، الى حد كبير ، فى تحقيق ما تصبو اليه شعوب الدول العربية .

ومن حق أى مواطن عربى ان يتساءل ، بعد هذا العمر الطويل للجامعة :

ما هى الخطوات التى اتخذتها الجامعة العربية لتحقيق أمل الشعوب العربية فى قضية الوحدة ؟

وأيّن الجهد العربى المشترك الذى حشدته الجامعة

العربية للوقوف ضد الخطر الصهيوني الجاثم على اجزاء عزيزة
وهالية من الوطن العربي منذ ما يقرب من تاريخ انشاء الجامعة
العربية حتى الآن ؟

وماذا فعلت الجامعة العربية بالنسبة للتكامل
الاقتصادي العربي الذي يعتبر هدفا رئيسيا من الاهداف التي
تسعى الجامعة الى تحقيقها ؟

واين اهتمامات الجامعة العربية بالمواطن العربي
المادي هل حققت له حرية التنقل بين ارجاء الوطن
العربي وهل حققت له حرية العمل والاستثمار ... وهل
عملت على وضع اتفاقية عربية لحماية حقوقه وحرياته الاساسية
مثلما قامت به دول اوروبا الغربية ... وهل أصبح المواطن
العربي العادي يحس بوجود الجامعة العربية في حياته ؟

تلك أسئلة يمكن طرحها دون أن تجد لها اجابة ، وحتى
اذا كانت هناك اجابة فانها في اغلب الاحيان غير مقنعة ، بل
وليست على المستوى القومي المأمول ، وهي في كل الحالات توضح
بما لا يدع مجالا للشك - اخفاق الجامعة في قضية الوحدة ، وفشلها
في توحيد سياسة الدول العربية والتوفيق بينها ، وتغلبها
الشديد في تحقيق الرخاء الاقتصادي للانسان العربي بالقياس الى
ما حققته التكتلات الاقتصادية العالمية الاخرى .

من هنا لاتساورنا الدهشة اذا كان قد برز في المحيط
العربي ثلاثة اتجاهات تتعلق بمصير الجامعة :

الاتجاه الاول : ويرى انه طالما لم تحقق الجامعة
العربية اهدافها ، فالواجب القضاء عليها حتى لا يكون استمرار
وجودها عقبة في سبيل البحث عن صيغة اخرى للتقارب العربي ..

تكون اقدر على مواجهة احتياجات الشعوب العربية .

الاتجاه الثاني : ويرى الابقاء على صيغة الشكل الحالي للجامعة ، لان الامة العربية غير مهيأة الآن للبحث عن صيغة أخرى للتعاون ، وأن الجامعة رغم فشلها في حل الكثير من المشاكل العربية ، فانها تعتبر همزة الوصل بين الدول العربية ووجودها في كافة الاحوال لا يضر بمصالح الدول الامعاء .

أما الاتجاه الثالث : فيرى أنه من الواجب تعديل ميثاق الجامعة بطريقة تكفل لها التهور بمهامها على الوجه الاكمل كمنظمة اقليمية تهدف الى توحيد الامة العربية في كيان سياسي واقتصادي واحد .

واذا كان لنا ان نبدي وجهة نظرنا في تلك الاتجاهات فان الامر يقتضي منا العودة قليلا للوراء لاستجلاء الظروف والملاسات التي كان لها اثر كبير في انشاء الجامعة وتحديد اختصاصاتها ... اذ أن معرفة تلك الظروف ضرورية لازمة للمقول بالغاشها ، أو الابقاء عليها ، أو تعديل ميثاقها .

وبالطبع لانقعد بالعودة للوراء أن نتفق بالقومية العربية ، بوصفها مظهر الارتباط والتجانس والشعور بالانتماء لدى الشعوب العربية ، على نحو يجعل من مجموع ارادها أمة واحدة .

كما لانقعد الاشارة بالشعوب العربية ، بوصفها أمة واحدة نطقن ارها تتكامل وتتشابه من الناحية الجغرافية ، وتشارك في اللغة والحضارة والدين والتاريخ والمصالح والاماني المشتركة .

كما انه ليس في مهيلتنا ان نرتدى قميص الحماس لنمجد به الوحدة العربية ، بوصفها الطريق السليم لتصبح مشكلة التمزق السياسي الذي تعاني منه البلاد العربية .

فكل تلك الظواهر ، سواء القومية منها أو التاريخية أو البشرية ، تعتبر من الحقائق الثابتة التي لا تحتاج إلى تأكيد أو تذكير .

ولكننا نلحظ بالعودة للعاصي أن نسترجع الاجراءات الغير طبيعية التي تمخض عنها انشاء الجامعة العربية من الوجهة التاريخية . فقد عرفنا ان تلك الاجراءات تمثلت في مبادرة صادرة من الحكومة البريطانية ، وقد لاقت تلك المبادرة استجابة مفتعلة من الحكومات العربية القائمة في ذلك الحين ، عكست بوضوح انظمتها السياسية المتباينة . من هنا جاءت الجامعة العربية دون ان تستند في نشأتها للإرادة الشعبية لجماهير الأمة العربية التي كان يدفعها الحماس إلى المطالبة بتنظيم عربي قوى - يعبر بعقد وحق - من التضامن العربي ، ويعمل على تحقيق الوحدة المنشودة . لذا جاءت صيغة التحالف الضعيفة وعاجزة ، في ظل ظروف دولية رهيبة ، وسياسات عربية متفارسة تتنازعها فلسفات وأفكار مختلفة . ويعيدة من الأماني التي تراود الشعوب العربية .

وهذا يدمونا إلى إعادة طرح الاتجاهات الثلاثة التي يتردد صداها في الساحة العربية وهي :

- هل من "المصلحة" الفاء الجامعة العربية تمهيدا للبحث عن صيغة أقوى للتحالف العربي ؟

- أم أنه من المصلحة الإبقاء عليها كما هي ؟

- أم أنه من الضروري تعديل ميثاقها ليواكب طسروف العصر ؟

ونحن وان كنا لانؤيد الرأى القائل بالغاء الجامعة وذلك لاسباب قومية وسياسية ، واعترافا لها بما أدته من دور فى المرحلة السابقة ... الا أننا لانتفق - فى ذات الوقت - مع الرأى القائل بالابقاء عليها كما هى ... وذلك لتخطئها ، واخفاها فى تحقيق اهدافها ... ويكُون علينا اذن ان نشايح الاتجاه الاخير القائل بضرورة تعديل الميثاق ليكون اقدر على مواكبة ظروف العصر الذى نعيشه .

قد يثور تساؤل : وما هى الظروف التى تحسم تعديلا ميثاق الجامعة العربية ؟ .. ونقول ردا على هذا التساؤل أن اهم مايميز المجتمعة الدولى فى المرحلة الراهنة هى ظاهرة التكتل والاندماج فيما بين الدول ذات المصالح المشتركة .

واذا كانت ظروف هذا التكتل ووسائله ليست واحدة فى جميع الاحوال ، فان الغاية المستهدفة منها هى خلق كيانات سياسية واقتصادية قوية للدفاع من الدول الاعضاء ، وتحقيق الرفاهية الاقتصادية لشعوبها ... ومن الامثلة الناجمة لتلك التكتلات : هى التى قامت فى غرب اوربا ، وفى شرقها ، وفى امريكا ، وغيرها من المنظمات الاقليمية الاخرى .. ولأن منظمة الجامعة العربية تعتبر صورة من صور التكتل الاقليمى المشار اليه ، فلقد كان من المفروض ان تكون من أقوى التكتلات الاقليمية ، اذ أنها ليست تحالفا مفتعلا كغيرها من المنظمات الاقليمية ... ولكنها تعتبر تحالفا طبيعيا لشعوب عربية يجمع بينها تاريخ عام مشترك ووحدة فى الهدف والمصير . بيد ان الجامعة بوضعها الراهن تعتبر اضعف من المنظمات الاقليمية الاخرى ... بل وأقل شأنا من التكتلات العالمية التى تنتشر

على قارات الارض . ويرجع ذلك فى المقام الاول الى الظروف التى
لابست نشأتها التاريخية والتى جاءت بطريقة غير طبيعية - كما
سبق ان أوضحنا - الأمر الذى جعلها تقف عاجزة أمام المشاكل
والصعاب التى تواجه الأمة العربية .

وإذا كانت الجامعة قد فشلت فى تحقيق الرخاء قصادى
للمواطن العربى . كما لم تستطيع تجميع الدول العربية فى
تكتل اقتصادى يواجه التكتلات الاقتصادية العالمية ... وتراخت
فى تسوية كثير من المشاكل السياسية التى أصبحت إحدى السمات
المميزة فى العلاقات العربية ، فإن الامانة تقتضى الانغمس
حقها فيما قامت به من خدمات للعالم العربى ، حتى ولو كانت
تلك الخدمات لا ترفى الى مستوى الآمال التى كانت معقودة عليها
فقد بدأت الجامعة وعدد اعضاء الدول العربية المستقلة سبعة
اعضاء فقط ... حيث كانت الدول العربية الأخرى واقعة تحت
الاحتلال الأجنبى ، فعملت الجامعة منذ اليوم الاول من تاريخ
قيامها على المساهمة فى تحرير تلك الدول ... وأصبح عدد
الدول العربية المستقلة داخل الجامعة الآن واحد وعشرين دولة
أما قضية فلسطين فمن الواجب ان نعترف بأن امكانيات الجامعة
الحالية لا تعطى لها القدرة على تحرير الوطن الفلسطينى من
الاستعمار الصهيونى الا اذا تم تطوير الميثاق فى المرحلة
المقبلة كي يتسنى للمنظمة ان تقوم بالدور الذى يجب ان تقوم
به .

وإذا كان المقام لا يجمع لنا بعرض كل وجهات النظر التى
تطالب بتعديل الميثاق وطبيعة الاقتراحات التى يجب ان يشملها
التعديل ، إلا أننى أود أن أشير بإيجاز الى أهم الاقتراحات
التي أراها ضرورية لتكون الجامعة العربية ذات فاعلية فى
حياة الشعوب العربية :

اولا : يجب ان يكون تمثيل الحكومات في مجلس الجامعة على مستوى رئيس مجلس الوزراء لكل دولة من الدول الاعضاء.... وذلك لاعطاء المناقشات والقرارات الصادرة عن المجلس طابع الامة والمسئولية . مع ملاحظة ان الميثاق بوفعه الراهن اغفل تحديد مستوى التمثيل .

ثانيا : يجب ان تتضمن أجهزة المنظمة جهازا خاصا لتمثيل المؤسسات الشعبية وذلك على النمط المعمول به داخل المنظمات الاوروبية .

ثالثا : يجب الأخذ بقاعدة الاغلبية المطلقة في اصدار القرارات مع اشتراط الغلبة خاصة بالنسبة للقرارات الحيوية ، مع ملاحظة ان المعمول به حاليا وفقا للمادة السابعة مسن الميثاق هو اشتراط مدور القرار بالاجماع كقاعدة عامة ، حتى يكون نافذا في حق الدول المشتركة في الجامعة - مع استثناء المسائل قليلة الامة - وهذه القاعدة تمثل مبدأ قريباً بالنسبة لقرارات المنظمات الدولية .

رابعا : يجب النص على التزام الدول الاعضاء باحترام ما يقرره مجلس الجامعة في علاقاتها الخارجية ... مع منسح المجلس سلطة التعديق على كافة المعاهدات السياسية التي تبرمها الدول الاعضاء مع الدول الأجنبية .

خامسا : يجب الوصول الى صيغة ملائمة لاجراءات الأمن والدفاع المشترك .. مع انشاء جيش عربي موحد يكون قادرا على الدفاع عن مصالح الامة العربية والوقوف ضد الاطماع الاستعمارية والصهيونية .

سادسا : يجب النص على ان يكون التحكيم الاجباري ملزما

للدول الاعضاء بالنسبة لما ينشأ بينها من منازعات .

سابعاً : يجب انشاء محكمة عدل عربية على نمط محكمة العدل الدولية ، على أن يكون اللجوء الى تلك المحكمة اجباريا لكافة المنازعات التي تشور بين الدول العربيين الدول العربية ، سواء كانت منازعات قانونية أو سياسية ، على أن تكون الاحكام الصادرة من تلك المحكمة ملزما للأطراف المتنازعة

ثامناً : واخيرا يجب النص على وسائل الاكراه المناسبة لاجبار الدول الاعضاء على احترام وتنفيذ كافة الالتزامات المقررة بالميثاق ، وايضا القرارات التي تصدر من مجلس الجامعة أو الاحكام الصادرة من هيئة التحكيم او محكمة العدل العربية .

تلك هي ملامح أوجه التعديل المختلفة التي نراها ضرورية لتفمينها ميثاق الجامعة العربية ... وهي في رأينا تمثل الحد الأدنى الواجب أخذه في الاعتبار عند تعديل الميثاق، تمهيدا للوصول الى الوحدة العربية الشاملة .

المحتوى

الصفحة	الموضوع
٣	مقدمة
٧	<u>أولاً : أهداف التنظيم الدولى</u>
١٩	<u>ثانياً : الأحكام العامة للتنظيم الدولى ومصادرها</u>
	<u>القسم الأول</u>
٢٧	<u>النظرية العامة</u>
٢٨	<u>الفصل الأول : تعريف المنظمات الدولية وأنواعها</u>
٢٨	<u>المبحث الأول : تعريف المنظمات الدولية</u>
٣١	<u>المبحث الثانى : انواع المنظمات الدولية</u>
٣٤	<u>الفصل الثانى : البنىمان القانونى التنظيمى للمنظمات الدولية</u>
٣٤	<u>المبحث الأول : الطبيعة القانونية للوثيقة المنشقة للمنظمة الدولية</u>
٤٥	<u>المبحث الثانى : احكام العضوية فى المنظمات الدولية</u>
٥٠	<u>المبحث الثالث : فكرة الشخصية القانونية للمنظمة الدولية ؟</u>
٥٦	<u>المبحث الرابع : اجهزة المنظمة الدولية</u>
٧٣	<u>المبحث الخامس : سلطات المنظمات الدولية</u>
٧٧	<u>الفصل الثالث : العلاقات الخارجية للمنظمات الدولية</u>
٧٧	<u>المبحث الأول : العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدوليمية والدول</u>
٨١	<u>المبحث الثانى : العلاقات الخارجية فيما بين المنظمات الدولية</u>

المقدمة

الموسوعة

القسم الثاني

٨٥ منظمة الأمم المتحدة

٨٦ الفصل الأول : النظام القانوني للأمم المتحدة

٨٩ المبحث الأول : الطبيعة القانونية لميثاق الأمم المتحدة .

٩٤ المبحث الثاني : أهداف ومبادئ الأمم المتحدة

١٠٨ المبحث الثالث : العضوية في منظمة الأمم المتحدة

١٢٩ المبحث الرابع : الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة.

١٨١ الفصل الثاني : الدور الذي تقوم به الأمم المتحدة في المجتمع

الدولسى

١٨٤ المبحث الأول : مناهج الأمم المتحدة للمحافظة على السلم والامن الدولسى

٢٨١ المبحث الثاني : مناهج الأمم المتحدة لتحقيق رفاهية الشعوب .

القسم الثالث

٣١٩ المنظمات الدولية المتخصصة

٣٢٠ تمهيد

٣٢٥ الفصل الأول : النظام القانونى للوكالات الدولية المتخصصة

٣٢٦ المبحث الأول : تحديد معنى الوكالات الدولية المتخصصة

٣٣٠ المبحث الثاني : طبيعة العلاقة التى تربط الوكالات المتخصصة بالأمم المتحدة

٣٣٢ المبحث الثالث : الوضع القانونى للوكالات الدولية المتخصصة

الموضوع	الصفحة
<u>الفصل الثاني : دراسة تطبيقية لبعض المنظمات المتخصصة</u>	٣٣٤
- صندوق النقد الدولي	٣٣٥
- منظمة العمل الدولية	٣٤٧
- منظمة الطيران المدني	٣٦٥
<u>القسم الرابع</u>	
<u>المنظمات الاقليمية</u>	٣٧٥
<u>الفصل الاول : تعريف المنظمات الاقليمية والدور الذي تقوم به</u>	٣٨٢
<u>المبحث الاول : تعريف المنظمات الاقليمية</u>	٣٨٢
<u>المبحث الثاني : الدور الذي تقوم به المنظمات</u>	
<u>الاقليمية</u>	٣٨٦
<u>الفصل الثاني : دراسة لاهم المنظمات الاقليمية</u>	٤٠٦
- جامعة الدول العربية	٤٠٦

